



Universidade de Brasília
Instituto de Ciência Política
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

**Sinédoques de planejamento: ativismo institucional e
lógica hegemônica na burocracia federal de planejamento
(1999-2011)**

Otávio Ventura

Brasília
2020

Universidade de Brasília
Instituto de Ciência Política
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

**Sinédoques de planejamento: ativismo institucional e
lógica hegemônica na burocracia federal de planejamento
(1999-2011)**

Otávio Ventura

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos para a obtenção do grau de Doutor em Ciência Política, área de concentração Política e Instituições.

Orientadora: Profa. Dra. Rebecca Neaera Abers

Brasília
2020

**Sinédoques de planejamento: ativismo institucional e
lógica hegemônica na burocracia federal de planejamento
(1999-2011)**

Banca Examinadora

Dra. Rebecca Neaera Abers (UnB)
Orientadora

Dra. Debora Rezende de Almeida (UnB)
Integrante interna

Dra. Camila Penna de Castro (UFRGS)
Integrante externa

Dr. Roberto Rocha Coelho Pires (IPEA)
Integrante externo

Dra. Marisa von Bülow (UnB)
Suplente

Para Isabel e Renato.

Agradecimentos

Obrigado à minha orientadora, por ter tentado extrair o melhor de mim.

Obrigado às pessoas da banca, pelas preciosas contribuições.

Obrigado aos colegas do IPOL, pelas nossas entusiasmadas discussões.

E obrigado a todas as pessoas que aceitaram conceder entrevista para esta pesquisa.

Obrigado à minha companheira de vida, pela deliciosa convivência diária.

Obrigado à minha mãe, ao meu pai e à minha irmã, por seguirem acreditando em mim.

Obrigado aos meus amigos do trabalho, por continuarem me ajudando a pensar nas perguntas difíceis.

E obrigado aos meus amigos de fora do trabalho, por me ajudarem a esquecer essas perguntas de vez em quando.

Por fim, obrigado à minha melhor amiga canina, pelas horas e horas seguidas de companhia incondicional.

"(...) *a denotação não é o primeiro dos sentidos, mas finge ser; sob tal ilusão, ela não é, finalmente, senão a última das conotações* (...)"

- Roland Barthes
(1999, p. 15)

Resumo

Desenvolvida em *estilo pragmatista*, a tese examina a atuação de servidores públicos de uma secretaria nacional que tinha por responsabilidade coordenar processos de *planejamento* que deveriam ser seguidos por todos os ministérios. São mobilizadas aqui as categorias do *ativismo institucional* (ABERS, 2015, 2017, 2019) e da *lógica hegemônica* (LACLAU, 1996, 2010, 2018) para analisar dois períodos nos quais diferentes sentidos de *planejamento* foram aos poucos sendo construídos por servidores públicos dessa secretaria, em contextos em que eles buscavam empregar *planejamento* para perseguir causas que eles consideravam legítimas. Em cada período, servidores dessa secretaria foram aos poucos construindo um certo sentido de *planejamento* por meio da hegemonização de alguma particularidade, sob a fórmula geral *particularidade-como-se-fosse-planejamento*, um tipo de construção que proponho chamar de *sinédoque de planejamento*. No primeiro período, iniciado em 1999 e intensificado a partir de 2004, servidores dessa secretaria foram aos poucos construindo um sentido de *planejamento* hegemonizado pela noção de *avaliação* de políticas públicas, sob a fórmula *avaliação-como-se-fosse-planejamento*. O propósito era combater na Esplanada o que esses servidores entendiam como sendo um excesso de amadorismos e patrimonialismos estatais. No segundo período, iniciado em 2007, o sentido de *planejamento* foi aos poucos sendo construído por servidores da mesma secretaria por meio da hegemonização da noção de *entrega* de bens e serviços, sob a fórmula *entrega-como-se-fosse-planejamento*. Dessa vez, o propósito era combater na Esplanada o que esses servidores entendiam como sendo um excesso de controle e de travas estatais. Os servidores construíram ambas as sinédoques por meio de uma diversidade de atuações criativas em termos de *remodelação de instrumentos e processos*, *rebalanceamento de relações e atribuições*, e *renovação de estruturas organizacionais*. Uma primeira contribuição da pesquisa vai na linha de mostrar que às vezes a burocracia federal de planejamento adota um comportamento ativista, atuando em esferas contenciosas e defendendo causas específicas. Uma segunda contribuição está em tornar evidente a história ativista e o caráter contencioso dessas duas *sinédoques de planejamento*. A intenção é evitar que um eventual apagamento dos contextos nos quais esses sentidos particulares de planejamento foram construídos permita que eles sejam tratados como meras tecnicidades neutras. E uma terceira contribuição é teórica e metodológica. A tese demonstra, por um lado, que o *estilo pragmatista* e a mobilização do conceito de *ativismo institucional* são estratégias úteis para compreender melhor a *lógica hegemônica*. Por outro lado, a tese mostra que às vezes o comportamento ativista de servidores públicos passa pela produção de universais a partir da hegemonização de particularidades, ou seja, às vezes o *ativismo institucional* passa pela construção de *sinédoques*.

Palavras-chave: planejamento, burocracia, ativismo institucional, lógica hegemônica.

Abstract

Developed in a *pragmatist style*, this thesis examines the action of bureaucrats in a Brazilian national secretariat once responsible for coordinating planning processes to be followed by all ministries. The categories of *institutional activism* (ABERS, 2015, 2017, 2019) and *hegemonic logic* (LACLAU, 1996, 2010, 2018) are mobilized here to analyze two periods in which bureaucrats in this secretariat gradually constructed different meanings for planning, as they sought to use planning to pursue causes they considered to be legitimate. In each period, bureaucrats gradually crafted a specific meaning for planning through the hegemonization of a different particularity, under the general formula *particularity-as-if-it-were-planning*, a type of construction that I propose to call a *planning synecdoche*. In the first period, that began in 1999 and intensified in 2004, bureaucrats constructed a meaning for planning that was hegemonized by the notion of public policy *evaluation*, under the formula *evaluation-as-if-it-were-planning*. The purpose was to struggle against what these bureaucrats understood to be an excess of State amateurism and patrimonialism. In the second period, starting in 2007, bureaucrats in the same secretariat gradually established a different meaning for planning, through the hegemonization of the notion of the *delivery* of goods and services, under the formula *delivery-as-if-it-were-planning*. This time, the purpose was to struggle against what these bureaucrats understood to be an excess of State control and bureaucratic rigidity. Bureaucrats created both synecdoches through a variety of creative and proactive actions that involved *remodeling instruments and processes, rebalancing relationships and attributions, and renewing organizational structures*. A first contribution of this study is to show that the Brazilian federal planning bureaucracy sometimes engages in activist behavior, acting in contentious arenas and defending specific causes. A second contribution is to make evident the activist history and the contentious nature of these two *planning synecdoches*. The intention here is to prevent the treatment of these meanings as neutral technicities through the erasure of the contexts in which they were created. A third contribution is theoretical and methodological. The thesis demonstrates, on the one hand, that the *pragmatist style* and the mobilization of the concept of *institutional activism* are useful strategies for better understanding *hegemonic logics*. On the other hand, it shows that sometimes *institutional activism* operates through the production of universals based on the hegemonization of particularities, that is, sometimes *institutional activism* involves the construction of synecdoches.

Keywords: planning, bureaucracy, institutional activism, hegemonic logic.

Lista de Siglas

APO	Analista de Planejamento e Orçamento
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CAE	Custo anual equivalente
CAUC	Cadastro Único de Convênios
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CEU	Centro de Artes e Esportes Unificados
CFEMEA	Centro Feminista de Estudos e Assessoria
CGPAC	Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento
CGU	Controladoria Geral da União
CMA	Comissão de Monitoramento e Avaliação
CMO	Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CTMA	Câmara Técnica de Monitoramento e Avaliação
CTPGV	Câmara Técnica de Avaliação de Projetos de Grande Vulto
DAS	Direção e Assessoramento Superior
DEM	Democratas
DNIT	Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
DRT	Documento de Referência Temática
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
EPPGG	Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental
EVTE	Estudo de Viabilidade Técnica e Econômica
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
FUNASA	Fundação Nacional de Saúde
GEPAC	Grupo Executivo do Programa de Aceleração do Crescimento
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INESC	Instituto de Estudos Socioeconômicos

- IPCA** Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
- IPEA** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
- LGBT** Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Transgêneros
- MARE** Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
- MDB** Movimento Democrático Brasileiro
- MEC** Ministério da Educação
- OGU** Orçamento Geral da União
- PAC** Programa de Aceleração do Crescimento
- PCdoB** Partido Comunista do Brasil
- PDDE** Programa Dinheiro Direto na Escola
- PDRAE** Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
- PES** Planejamento Estratégico Situacional
- PGV** Projeto de Grande Vulto
- PLOA** Projeto de Lei Orçamentária Anual
- PP** Partido Progressista
- PPA** Plano Plurianual
- PPI** Projeto Piloto de Investimentos
- PPS** Partido Popular Socialista
- PSB** Partido Socialista Brasileiro
- PSDB** Partido da Social Democracia Brasileira
- PT** Partido dos Trabalhadores
- PTC** Programa Territórios da Cidadania
- PV** Partido Verde
- RDC** Regime Diferenciado de Contratações
- SAM** Subchefia de Articulação e Monitoramento
- SEPLAN** Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos
- SEPROG** Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo
- SIAPE** Sistema Integrado de Administração de Pessoal
- SIG** Sistema de Informações Gerenciais
- SIGPLAN** Sistema de Informações Gerenciais de Planejamento

SIOP	Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento
SISPAC	Sistema de Monitoramento do Programa de Aceleração do Crescimento
SOF	Secretaria de Orçamento Federal
SPA	Secretaria de Planejamento e Avaliação
SPI	Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos
SPM	Secretaria de Políticas para Mulheres
SPOF	Sistema de Planejamento e Orçamento Federal
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
TCU	Tribunal de Contas da União
TIR	Taxa interna de retorno
VAC	Valor atual dos custos
VPL	Valor presente líquido

Lista de Figuras

Figura 1: Alguns códigos da camada exploratória de codificação.....	26
Figura 2: Esquema analítico da tese.	39
Figura 3: Proporção de menções no Diário Oficial da União entre os termos Analista de Orçamento e Analista de Planejamento e Orçamento.	73
Figura 4: Comparativo das atribuições do cargo de Analista de Planejamento e Orçamento antes e depois do concurso do ano 2000.	74
Figura 5: Quantidade de ações orçamentárias no PPA 2000-2003 e no PPA 2004-2007.	94
Figura 6: Itens obrigatórios em estudos de viabilidade de projetos de grande vulto a serem apresentados à CMA.....	106
Figura 7: Quantidade de projetos de grande vulto apreciados pelo Plenário da CMA entre 2005 e 2009, por faixa de valor.	113
Figura 8: Comparativo entre ações orçamentárias do tipo “projeto” e do tipo “atividade” no PPA 2004-2007 e no PPA 2008-2011.	116
Figura 9: Principais produtos e etapas do processo de elaboração de modelo lógico de programa, desenvolvido no âmbito da CTMA em 2006.....	124
Figura 10: Acumulados dos valores empenhados e da quantidade de escolas beneficiadas pelo PDDE – Água na Escola.	168
Figura 11: Variação do tempo médio de serviço público federal do corpo técnico da SPI, entre 2007 e 2011.	171
Figura 12: Proporção de servidores em exercício efetivo na SPI entre 2007 e 2012, por carreira.	173
Figura 13: Evolução da quantidade de matrículas em creches entre 2010 e 2019 (milhões).....	183
Figura 14: Relação plano-orçamento antes e depois do PPA 2012-2015.....	196
Figura 15: Como os servidores construíram sinédoques de planejamento.....	212

Sumário

Parte introdutória

Apresentação.....	14
Procedimentos de pesquisa	18
Marco conceitual	31
Estrutura da análise.....	43

Parte analítica

Capítulo 1: “o PPA pós-moderno”	48
Capítulo 2: “FHC gosta de gerentes”	61
Capítulo 3: “não é o gerente, é o ministro”	79
Capítulo 4: “um instrumento poderoso”	92
Capítulo 5: “uma cultura de avaliação”	114
Capítulo 6: “esse cartório específico do PPA”	132
Capítulo 7: “a casacivilização do planejamento”	149
Capítulo 8: “a coisa dos engates laterais”	166
Capítulo 9: “essa ideia de não ser um entrave”	189
Capítulo 10: “avaliação, planejamento, energia e loteria”.....	206

Conclusão	211
-----------------	-----

Referências bibliográficas.....	216
---------------------------------	-----

Anexos.....	224
-------------	-----

Parte introdutória

Apresentação

Entre 2010 e 2011, servidores da hoje extinta Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) travaram entre si uma batalha sobre como deveria ser organizado um instrumento chamado Plano Plurianual (PPA), o que resultou na completa reformulação desse instrumento. Ingressado na secretaria pouco depois do resultado dessa batalha, e sempre ouvindo falar dela de forma assimétrica e esparsa, a minha curiosidade inicial para esta pesquisa, começada em 2017, era compreender melhor como aquela batalha tinha acontecido.

No período mais inicial da pesquisa, de pensar o projeto, de pensar o objeto¹, eu vinha tendo um contato considerável com noções ligadas à literatura pragmatista, o que me levou a defender um projeto de pesquisa que propunha fazer um estudo de caso (YIN, 2001) sobre a batalha ocorrida na SPI a partir da ótica pragmatista², coletando dados por meio de entrevistas em profundidade, e buscando entender primordialmente como as pessoas envolvidas naquele conflito teorizavam ações e posições, próprias e alheias, uma proposta que foi aprovada pela banca de qualificação no fim de 2018.

Ao longo da pesquisa³, as pessoas entrevistadas e os artefatos documentais foram me mostrando que aquele conflito sobre o PPA talvez fosse melhor compreendido como sendo apenas uma das muitas expressões de uma disputa que seria bem mais ampla dentro da SPI, não apenas sobre como organizar um instrumento específico de planejamento, mas sobre o sentido do *planejamento* em si. Aos poucos, fui

¹ Essa escolha inicial do objeto foi influenciada por razões rigorosamente formais, já que o meu atual órgão empregador autorizou que eu me dedicasse integralmente a este estudo desde que o objeto de pesquisa fosse relacionado ao *planejamento*. No entanto, o tema do *planejamento* acabou se revelando bastante produtivo para mostrar como servidores públicos às vezes constroem sentidos particulares em torno de certos universais para perseguir no interior do Estado causas que eles consideram legítimas.

² “Levar a sério a opinião das pessoas!”, diz o jargão pragmatista, pelo qual nutro simpatia.

³ Mais sobre isso na seção **Procedimentos de pesquisa**.

direcionando a pesquisa para esta disputa mais ampla, que envolvia dois sentidos bastante diferentes de *planejamento*.

Ao longo da tese, buscarei mostrar que cada um desses sentidos de *planejamento* foi sendo aos poucos construído por servidores da SPI em contextos em que eles buscavam empregar o *planejamento* para perseguir causas que eles consideravam legítimas, um tipo de atuação que parece dialogar com aquilo que Abers (2015, 2017, 2019) chama de *ativismo institucional*. Além disso, procurarei mostrar que cada um desses sentidos foi construído pelos servidores por meio da hegemonização do *planejamento* por certas particularidades, o que parece dialogar com aquilo que Laclau (1996, 2010, 2018) chama de *lógica hegemônica*⁴.

No primeiro caso, iniciado em 1999 e intensificado a partir de 2004, *planejamento* foi aos poucos sendo construído por certos servidores da SPI como sendo algo muito próximo de *avaliação* de políticas públicas. Estabelecer para toda a Esplanada uma série de critérios, processos, quantificações, medições frequentes, toda uma construção de *planejamento* voltada a combater o que eles entendiam como sendo amadorismos e patrimonialismos estatais, um combate considerado legítimo por eles.

No outro caso, iniciado em 2007, *planejamento* foi aos poucos sendo construído por certos servidores da SPI como sendo algo muito próximo de *entrega* de bens e serviços. Destruir, simplificar, flexibilizar, toda uma construção de *planejamento* voltada a combater o que eles entendiam como sendo excesso de controle e de travas estatais, um combate bastante diferente do primeiro, mas também considerado legítimo pelos servidores que o travaram.

Proponho aqui chamar de sinédoques⁵ essas construções particulares: *sinédoques de planejamento*. Aqui, cada sinédoque pressupõe uma construção hegemônica do tipo *particularidade-como-se-fosse-planejamento*, e pressupõe também atuação criativa

⁴ Mais sobre esses conceitos na seção **Marco conceitual**.

⁵ Entre as figuras de linguagem, a sinédoque é aquela onde há atribuição da parte pelo todo (sentido que vigora neste trabalho) ou do todo pela parte.

por meio da qual os servidores erguem tais construções. Em outras palavras, cada *sinédoque de planejamento* pressupõe *ativismo institucional e lógica hegemônica*.

No primeiro caso, temos a sinédoque da *avaliação-como-se-fosse-planejamento*, na qual o sentido de *planejamento* é hegemônico pela *avaliação*, em um contexto em que servidores da SPI buscavam empregar esse sentido particular de *planejamento* para combater o que eles entendiam como sendo amadorismos e patrimonialismos estatais. E, no segundo caso, temos a sinédoque da *entrega-como-se-fosse-planejamento*, na qual o sentido de *planejamento* é hegemônico pela *entrega*, o que acontece em outro contexto, no qual servidores da SPI buscavam empregar esse sentido particular de *planejamento* para combater o que eles entendiam como sendo excesso de controle e de travas estatais.

Procurarei mostrar *como* os servidores de planejamento construíram esses sentidos de *planejamento* por meio de uma diversidade de atuações criativas as quais busquei sistematizar em três tipos interdependentes entre si: *remodelação de instrumentos e processos, rebalanceamento de atribuições e de relações, e renovação de estruturas organizacionais*.

Uma primeira contribuição da pesquisa vai na linha de mostrar que a atuação de servidores de planejamento por meio de suas técnicas nem sempre se dá na esfera da pura neutralidade, de modo que às vezes essa atuação parece se deslocar para a esfera da defesa de causas, uma esfera que é contenciosa e que implica em conflito com outros atores defendendo outros tipos de causa. Essa pesquisa busca contribuir ao mostrar que às vezes a burocracia de planejamento atua nessas esferas contenciosas, defendendo causas específicas.

Uma segunda contribuição da pesquisa está em mostrar que os sentidos de *planejamento* articulados pelos servidores nos dois casos estudados não foram construídos em contextos de neutralidade, tendo antes sido construídos em contextos em que esses servidores buscavam empregar esses sentidos para perseguir causas que eles consideravam legítimas. Tratar essas construções particulares de *planejamento* enquanto técnicas supostamente neutras talvez só seja possível por meio do apagamento dos contextos nos quais elas foram erguidas. Essa pesquisa

busca contribuir para que esse apagamento não aconteça, tornando evidente a história ativista e o caráter contencioso de cada uma dessas duas *sinédoques de planejamento*.

E uma terceira contribuição da pesquisa se situa mais no campo teórico-metodológico. De um lado, acredito que este estudo contribui ao mostrar que o *estilo pragmatista* e a mobilização do conceito de *ativismo institucional* se colocam como estratégias analíticas profícuas para observar mais de perto e compreender melhor *como* as pessoas aos poucos produzem sentidos a partir da *lógica hegemônica*. Por outro lado, assim como estudos anteriores já mostraram maneiras específicas pelas quais o *ativismo institucional* pode ocorrer, acredito que este estudo contribui ao mostrar que às vezes o *ativismo institucional* passa pela produção de sentidos em torno de universais por meio da hegemonização provisória de particularidades, ou seja, às vezes o *ativismo institucional* passa pela construção de *sinédoques*.

Ainda na parte introdutória, veremos na próxima seção como essa pesquisa foi conduzida, veremos na seção seguinte o marco conceitual aqui mobilizado, e depois veremos uma síntese sobre como a análise está estruturada no âmbito dos capítulos analíticos. Em seguida vem a análise propriamente dita, dividida em dez capítulos. Finalmente, a conclusão fecha o trabalho.

Procedimentos de pesquisa

Em termos procedimentais, a pesquisa foi amplamente conduzida no que é chamado por Barthe *et al* (2016) de *estilo pragmatista*, algo que eles caracterizam a partir de uma série de premissas ontológicas, epistemológicas e metodológicas as quais, segundo eles, a produção pragmatista recente teria em comum, todas elas interrelacionadas entre si, e algumas delas adotadas no presente estudo.

A mais importante delas talvez seja a premissa de que o trabalho de crítica ao mundo social estaria desde sempre operante no discurso dos próprios atores, um trabalho que não seria exclusivo dos analistas sociais, portanto. Não é que se presuma ingenuamente que a capacidade reflexiva de todo e qualquer ator social esteja sempre em nível máximo, sobre qualquer aspecto, qualquer ângulo, qualquer detalhe. O ponto é que não se presume arrogantemente que tal capacidade opere geralmente em nível inferior à dos analistas sociais. (BARTHE *et al*, 2016)

Assim, no *estilo pragmatista*, levar-a-sério-a-opinião-das-pessoas é estratégia séria de pesquisa. E desse quase *slogan* deriva uma premissa particularmente importante para este estudo, segundo a qual o discurso dos atores guarda potencial para transformar dispositivos, reformar instituições e remodelar coletivos, ou talvez mantê-los, um potencial cuja eficácia pode ser tomada como objeto de pesquisa. (BARTHE *et al*, 2016)

Do ponto de vista metodológico, a adesão desta pesquisa ao chamado *estilo pragmatista*, inclui, dentre outras coisas, a seleção dos entrevistados, as perguntas nas entrevistas, a codificação das entrevistas, a triangulação entre entrevistas e documentos, a organização e nomeação dos capítulos empíricos, bem como a forma de relatar entrevistas e documentos, além de, principalmente, os redirecionamentos internos ocorridos na pesquisa.

A principal técnica de coleta de dados foi a entrevista. Segundo Silverman (1997), viveríamos hoje em uma espécie de sociedade da entrevista, na qual as entrevistas seriam centrais para que possamos fazer sentido da vida, algo que, de acordo com Gubrium e Holstein (2012), estaria presente em um vasto conjunto de aspectos da

nossa atualidade, como no entretenimento, no jornalismo, nas redes sociais, nas sondagens médicas, nas seleções de emprego, nas terapias psíquicas, nas investigações criminais, nas pesquisas de opinião e de marketing.

Assim, Gubrium e Holstein (2012) alertam para o fato de que a sociedade da entrevista teria ajudado a espalhar a premissa de que toda pessoa possui guardado em si um conjunto de opiniões prontas e sistematizadas sobre todos os aspectos e acontecimentos relacionados à sua vida, uma premissa que, quando aplicada à técnica da entrevista, faz com que, de um lado, respondentes sejam vistos como repositórios de fatos, e de outro, entrevistadores sejam vistos como extratores desses fatos.

Não é a partir desta premissa que falo aqui em entrevista como técnica de coleta de dados. Há perspectivas que entendem entrevistas mais como encontros sociais (WARREN, 2012), microssituações onde pesquisador e respondentes negociam e trabalham juntos na empreitada intelectual em jogo (BORER e FONTANA, 2012), eventos negociados, construídos e articulados por atos de observação, julgamento e decisão (HERZOG, 2012), trabalhos narrativos onde pesquisador e respondentes se engajam em atividades discursivas (GUBRIUM e HOLSTEIN, 2012), espaços onde se performam atos de *historiação* (FAIRCLOTH, 2012), oportunidades onde se criam temas, tramas e dramas (RIESSMAN, 2012).

Com base nessas perspectivas, entendo que a entrevista acontece como se pesquisador e respondente entrassem juntos em uma espécie de laboratório imaginário para realizar experimentos discursivos e narrativos, a partir de diferentes combinações dos materiais brutos que cada um traz para o laboratório, produzindo então coisas novas que antes não estavam ali, pelo menos não daquele jeito específico, de modo que essas coisas novas são precisamente os dados que eu considero que são coletados na entrevista, tanto pelo pesquisador quanto pelo respondente.

É claro que isso não acontece num ambiente de neutralidade (HERZOG, 2012); nas entrevistas, há atuação de papéis e gerenciamento de impressões, dado que os respondentes trazem seus próprios interesses, agendas e biografias (WARREN, 2012), podendo inclusive adotar muitas formas de resistir, evitar, confrontar ou desafiar a agenda que eles imaginam que o pesquisador possui (WANG e YAN, 2012). No

entanto, isso pode ser encarado não como falha do processo, mas como parte do material bruto que o respondente leva e faz surgir na entrevista, assim como os interesses de pesquisa que o pesquisador também leva e faz surgir na entrevista.

Os cuidados éticos foram pontos de preocupação em vários momentos na condução e no relato deste estudo. No meu contexto de pesquisa, isso envolve, dentre outras coisas, proteger a identidade das pessoas entrevistadas, uma obrigação minha enquanto pesquisador (JOHNSON e ROWLANDS, 2012; KAISER, 2012), especialmente porque a comunidade dos servidores federais ligados ao tema do planejamento não é tão grande, sendo composta por algumas centenas de pessoas oriundas de poucas carreiras, o que torna relativamente fácil identificar um grupo ou às vezes até mesmo uma pessoa a partir de um pequeno conjunto de informações.

No início de cada entrevista, apresentei para cada pessoa um termo de consentimento livre e esclarecido idêntico ao que está disponibilizado no **Anexo A**, expliquei ponto a ponto cada item do termo, e pedi que, caso a pessoa concordasse com tudo o que estava escrito ali, que assinasse o termo, juntamente comigo, em duas vias, uma para cada um, para que pudéssemos iniciar a entrevista. Em todos os casos houve pronta concordância sobre o termo.

Em boa parte dos casos, a pessoa recusou a via dela, sendo que, em alguns casos, a pessoa rasgou ou jogou fora a via dela na minha frente, o que eu entendi menos como grosseria e mais como demonstração de confiança. Talvez por eu ser considerado pelas pessoas que eu entrevistei como um nativo, como alguém do campo delas, a introdução do termo de consentimento não tenha trazido para o ambiente da entrevista certos elementos negativos como os apontados por Marzano (2012), como suspeita, ofensa ou distanciamento cultural.

Um dos itens do termo de consentimento se refere à autorização para que eu pudesse gravar e tomar notas durante a entrevista. Outro item se refere à garantia da confidencialidade sobre a identidade de todos os entrevistados, a qual eu fiz compromisso de não revelar de forma alguma, nem mesmo em lista que figure separadamente dos trechos de falas eventualmente empregados em relatos da pesquisa. Mas a proteção da confidencialidade vai muito além disso.

A posição elevada eventualmente ocupada por algumas das pessoas que eu entrevistei, por exemplo, mesmo se explicitada sem menção ao nome da pessoa, poderia suscitar aquilo que Kaiser (2012) chama de transparência dedutiva, dado que, quanto mais elevada é uma posição, menos vagas há para aquela posição, sendo maior a chance de deduzir a identidade de uma pessoa a partir desse rol reduzido de possibilidades. Para evitar isso, na lista de entrevistados, constante no **Anexo B**, adotei como posição hierárquica máxima possível o nível de titular de secretaria nacional ou equivalente, mesmo que alguém possa ter ocupado posição superior.

Outra preocupação desse mesmo tipo se refere ao gênero das pessoas entrevistadas. Os servidores ligados ao planejamento geralmente são integrantes de carreiras bastante excludentes em termos de gênero e de raça, sendo, em sua maioria, homens brancos. De acordo com Xavier (2018), em 2016, apenas 26,7% da carreira federal de planejamento e orçamento era composta por mulheres. Em uma proporção semelhante, do total de pessoas entrevistadas para esta pesquisa, 27,5% são mulheres. No entanto, decidi omitir essa informação no **Anexo B**, de forma a evitar transparência dedutiva em relação à identidade das mulheres entrevistadas.

Preocupações desse tipo também surgiram ao longo do processo de escolha das pessoas a serem entrevistadas. Empreguei a técnica conhecida como bola de neve, partindo de um pequeno conjunto de pessoas que eu considerava como entendidas no assunto, e pedindo a elas, durante as entrevistas, que sugerissem mais nomes, de modo que eu procurei até o fim entrevistar as pessoas que apareciam mais vezes nessas indicações. Considerei essa técnica bastante proveitosa para a pesquisa, mas é importante registrar que ela suscitou uma série de cuidados éticos.

Um deles se deu em relação ao pequeno conjunto de pessoas inicialmente entrevistadas, que, ao figurarem ao mesmo tempo como pessoas chave e como as primeiras entrevistas, poderiam estar sujeitas a uma certa transparência dedutiva, razão pela qual decidi reordenar o código das entrevistas a partir de um critério aleatório, que foi a duração da entrevista, da mais curta à mais longa.

Outra preocupação ocorria a cada momento em que eu ouvia uma indicação de pessoa já entrevistada ou em vias de ser entrevistada, às vezes acompanhada da

pergunta “já entrevistou?”, ocasiões em que eu precisava ter o cuidado de não revelar que aquela pessoa já tinha sido parte ou que iria fazer parte da pesquisa.

E uma última preocupação ligada à bola de neve foi a pergunta “quem me indicou?”, que eu ouvi muitas vezes, à qual eu sempre respondia que não podia revelar, o que às vezes era ruim, porque já causava uma frustração na pessoa entrevistada logo no início da entrevista.

Mais uma preocupação em relação à transparência dedutiva se deu já na análise e no relato da pesquisa, quando encontrei em muitas entrevistas certos trechos que explicariam um ponto melhor que qualquer outro trecho, mas que tiveram que ser deixados de lado, por representarem o risco de tornar públicas certas experiências vividas e narradas que são demasiadamente privadas (JOHNSON e ROWLANDS, 2012), e que poderiam facilmente revelar identidades, tanto das pessoas que narram quanto das pessoas que são narradas por elas, o que significa que nem sempre os melhores dados puderam ser utilizados.

No contexto desta pesquisa, conduzi 40 entrevistas entre dezembro de 2018 e outubro de 2019, sem repetir pessoas entrevistadas. Todas as 40 pessoas entrevistadas são servidores ou servidoras de carreira, sendo que 31 fazem parte da carreira federal de planejamento e orçamento. Alinhado a um certo consenso de que a duração ideal de uma entrevista seria de aproximadamente 1 hora (WARREN, 2012), planejei as entrevistas para terem essa duração, a ser excedida apenas se a pessoa pudesse e quisesse continuar a conversa, o que aconteceu em 22 entrevistas. O número redondo de 40 entrevistas foi alcançado de 10 em 10, de modo que eu realizava 10 entrevistas, parava um pouco, analisava as notas, repensava as coisas, depois fazia mais 10, e assim até chegar nas 40.

Decidi parar logo após essa quarta leva de entrevistas, por acreditar que em algum momento dessa última leva eu alcancei o chamado ponto de saturação (BEITIN, 2012; JOHNSON e ROWLANDS, 2012), entendido como o momento em que as pessoas já haviam me ajudado a delimitar suficientemente meu objeto, ao mesmo tempo em que elas me mostravam que as visões e perspectivas que eu já havia coletado sobre aquele objeto delimitado praticamente não iriam mais variar com novas entrevistas.

O tipo de entrevista escolhido foi a entrevista em profundidade, primeiro por ela ser considerada mais adequada para pesquisas que envolvem questões profundas, onde diferentes pessoas envolvidas possuem múltiplas e complicadas perspectivas sobre os mesmos fenômenos (JOHNSON e ROWLANDS, 2012), situação que acredito ser a desta pesquisa, mas também pelo fato de que entrevistas com perguntas fechadas tendem a exercer mais poder sobre o entrevistado, de modo a impor as categorias do pesquisador ao entrevistado, ao contrário das entrevistas em profundidade, cujas perguntas mais abertas elevam a autoridade e a voz do entrevistado (WANG e YAN, 2012).

As primeiras entrevistas foram iniciadas com questões bastante abertas. Eu basicamente mencionava o conflito ocorrido na SPI, explicava que o meu interesse de pesquisa era sobre como as pessoas teorizavam aquele conflito, inclusive se entendiam mesmo aquilo como conflito, e já passava a palavra para a outra pessoa. “Você está me dando um *canvas* em branco”, disse uma das primeiras pessoas entrevistadas. “Eu preciso de uma pergunta motivacional”, brincou outra pessoa antes de começar uma longa fala. “Achei que você ia trazer umas perguntinhas para mim responder, mas é mais fácil assim, talvez”, ponderou uma outra pessoa.

Quando eu já tinha um certo número de entrevistas acumuladas, passei a direcionar algumas delas para pessoas mais ligadas a assuntos específicos, sem no entanto limitar a entrevista àquele assunto, caso a pessoa se interessasse em falar sobre outras coisas, o que de fato aconteceu algumas vezes. Nas entrevistas da quarta leva, eu já me arriscava a compartilhar com as pessoas um pequeno panorama sobre como eu estava entendendo o objeto da pesquisa até ali, de modo a pedir ajuda para a pessoa entrevistada no sentido de avaliar esse entendimento.

Ao longo da pesquisa, os dados coletados nas entrevistas foram sendo triangulados de diferentes maneiras. Primeiro, eles foram continuamente comparados entre si, no sentido de verificar se havia coesão e simetria entre as diferentes perspectivas, algo que pode ser considerado em si como uma forma de triangulação (BEITIN, 2012), e que foi fundamental para orientar a delimitação do objeto e os redirecionamentos da pesquisa. Além disso, eles também foram sendo triangulados com artefatos

documentais, muitos trazidos para a pesquisa pelas próprias pessoas entrevistadas, e outros por mim mesmo.

Esses artefatos foram tratados não como impessoalidades neutras, mas como produtos sociais que refletem os interesses e as perspectivas dos seus autores (HAMMERSLEY e ATKINSON, 2007). Muitos artefatos foram examinados, e aqueles com maior potencial explicativo para a pesquisa foram selecionados por mim para serem analisados juntamente com as entrevistas.

Essa seleção está caracterizada no **Anexo C** e inclui 167 artefatos, como notícias, atas de reunião, notas taquigráficas, ofícios, manuais, apresentações, boletins, notas técnicas, processos administrativos, mensagens presidenciais, relatórios de emendas, exposições de motivos, discursos presidenciais, editais, avisos, acórdãos, leis, projetos de lei, decretos, medidas provisórias, portarias, resoluções, relatórios, notas públicas, planos, artigos, balanços, cadernos, estudos, painéis e observatórios.

Conforme eu ia acumulando entrevistas, elas iam sendo transcritas, com a finalidade de serem tratadas por meio de *software* de análise qualitativa de dados, juntamente com os artefatos documentais. A técnica escolhida para esta análise foi a chamada codificação, a partir da qual o pesquisador organiza os dados a partir de códigos, entendidos como palavras ou frases curtas que dão a uma porção de dados um atributo que pode significar, por exemplo, sumarização, saliência, captura de essência, dentre outras coisas (SALDAÑA, 2013).

Esses códigos são construtos gerados pelo pesquisador, e, portanto, embutem interpretações, ou seja, codificar é ato interpretativo (SALDAÑA, 2013). A codificação pode ser vista como uma mediação entre a coleta de dados e uma tentativa de explicá-los (CHARMAZ, 2001), um processo por meio do qual o pesquisador cria dados sobre os seus dados, uma *metadata activity* (MACQUEEN e GUEST, 2008), sempre tomando cuidado para não criar categorias artificiais demais (WERZ et al, 2011), um fazer que às vezes é confuso e bagunçado (SALDAÑA, 2013), e que pode ser considerado como o fazer analítico em si (MILES e HUBERMAN, 1994).

Como cada pesquisador qualitativo é único, pensando e codificando à sua própria maneira, e como também é único cada estudo qualitativo, juntamente com seus dados, então cada abordagem analítica também será única e customizada (PATTON, 2002; SALDAÑA, 2013). Assim, a técnica de codificação corresponde menos a fórmulas e algoritmos previamente estabelecidos, e mais a uma atividade essencialmente heurística (SALDAÑA, 2013), uma atividade que exige muita intuição para determinar que porções de dados podem se relacionar umas com as outras de alguma forma (LINCOLN e GUBA, 1985). E é comum que essa heurística intuitiva seja influenciada por teorias já existentes, mesmo que o pesquisador não esteja consciente disso (LAYDER, 1998; MASON, 2002).

Ao longo desta pesquisa foram realizadas três camadas diferentes de codificação. A primeira camada foi fundamentalmente exploratória, e precisou ser feita e refeita mais de uma vez, confirmando o alerta de Saldaña (2013) de que raramente se codifica bem da primeira vez. A codificação dessa camada foi feita largamente influenciada pela teoria pragmatista, buscando apreender como as pessoas teorizavam sobre aquilo que elas estavam falando, o que produziu dezenas de códigos relacionados às recomendações de Emerson, Fretz e Shaw (2011) sobre o que codificar: “o que as pessoas estão fazendo?”, “o que estão tentando alcançar?”, “como exatamente elas fazem isso?”, “que meios ou estratégias elas usam?”, “como falam sobre, caracterizam e entendem o que está acontecendo?”, “que pressuposições estão fazendo?”.

O tipo de codificação escolhido para esta camada exploratória foi a chamada codificação *in vivo*, que consiste basicamente em extrair dos próprios dados uma palavra ou expressão e passar a usar aquilo para codificar outras porções de dados. Esse tipo de codificação valoriza termos nativos, sendo considerada apropriada para estudos que priorizam a voz dos respondentes, para estudos sobre ação, ou para estudos sobre *practioners* (SALDAÑA, 2013), critérios que acredito que se aplicam aqui. A codificação *in vivo* ajudaria a manter o significado enraizado em termos que são vivos entre os nativos (STRAUSS, 1987), preservando nos códigos da pesquisa uma parte dos significados que os nativos atribuem para suas visões e ações (CHARMAZ, 2006).

A **Figura 1** mostra alguns exemplos de códigos desta camada exploratória. Cada expressão exibida nesta figura representa uma extração de trechos das entrevistas ou dos artefatos documentais, e que foi transformada por mim em código. Esses códigos representam o primeiro nível desta camada exploratória, a qual eu organizei em dois níveis, de modo que o número à direita de cada código de primeiro nível corresponde à quantidade de códigos-filho que aquele código de primeiro nível possui, sendo que os códigos-filho também são do tipo *in vivo*.

Figura 1: Alguns códigos da camada exploratória de codificação.

☉ "uma visão corporativa empresarial"	20	☉ "como a gente pode destravar?"	31
☉ "um oásis dentro do governo"	24	☉ "não romantizava a técnica"	26
☉ "quanto custa mover um indicador"	36	☉ "fazer aparecer"	16
☉ "tinha uma espécie de anti-intelectualismo"	21	☉ "um planejamento mais micro"	22
☉ "cultura do jeitinho"	19	☉ "missão civilizatória"	25
☉ "perda em termos de organização, de padronizaç...	20	☉ "tem modelo padrão para tudo"	45
☉ "querendo ficar bem na foto"	13	☉ "esse cartório específico do PPA"	39
☉ "veio o turbilhão do PAC"	12	☉ "paz no cemitério"	12

Fonte: Captura de tela do *software* de análise qualitativa de dados empregado nesta pesquisa.

Ao longo do processo de análise envolvido na codificação dessa camada exploratória, a pesquisa passou por muitos redirecionamentos internos, uns grandes, outros pequenos, em uma incessante alternância entre *indução* e *dedução*, um processo que é chamado de *abdução* por Dubois (2002). No começo, eu entendia o conflito ocorrido na SPI entre 2010 e 2011 e a consequente reformulação do PPA como o meu objeto de pesquisa. No entanto, nas entrevistas, ao falar daquele conflito, as pessoas iam me levando para trás no tempo: "tem que voltar a fita", "tenho que voltar 10 anos no tempo, um pouquinho mais até", "é para voltar muito no passado", "vamos voltar para trás".

Aos poucos, os entrevistados foram me mostrando que eu precisava ajustar o objeto de pesquisa. Assim, a reformulação do modelo do PPA vai aos poucos deixando de ser o objeto central da pesquisa, como eu presumia antes, e vai se transformando em apenas um dos vários resultados de um conflito que era mais amplo que essa reformulação, um conflito que não era apenas sobre o PPA, mas sobre *planejamento*,

conforme me foi ensinado pelos entrevistados, o que representa o redirecionamento mais importante da pesquisa.

Com isso, o *objeto central da pesquisa* passou a ser a maneira pela qual as pessoas construíram dois sentidos muito diferentes para *planejamento*, dentro da SPI, e em um período de pouco mais de 1 década, que vai de pouco antes do ano 2000 até pouco depois de 2010. Por um lado, esse redirecionamento me levou a um novo objeto, mas que continua dialogando diretamente com a premissa do *estilo pragmatista* segundo a qual o potencial transformador do discurso dos atores figura como um possível objeto de pesquisa.

Mas, por outro lado, esse redirecionamento me fez olhar para outras referências teóricas sobre como as pessoas constroem sentidos, o que me fez chegar em uma série de estudos recentes sobre produção de sentidos em torno de universais que funcionam de forma semelhante ao *planejamento*, uma literatura largamente referenciada no pós-estruturalismo de Ernesto Laclau.

Certamente o pós-estruturalismo não é em tudo alinhado ao pragmatismo. Em comum, ambos guardam a pressuposição de que as objetividades não são necessariamente fixas, devendo antes serem tomadas como objetos de estudo em suas vigências temporárias. Mas o pós-estruturalismo vai um pouco além. Ele coloca as objetividades e as subjetividades no mesmo nível ontológico, tratando as identidades coletivas como sendo definidas a partir de sentidos tão potencialmente móveis quanto os sentidos que definem as objetividades.

Essa presunção de fluidez potencial tanto das objetividades quanto das subjetividades rebateria em dificuldades metodológicas para uma pesquisa que se pretendesse puramente pós-estruturalista, dado que o ponto de vista das pessoas deixaria de ser confiável como fonte de dados sobre a mobilidade das objetividades, já que esse ponto de vista guardaria potencial para ser tão móvel quando essas objetividades (HUSS, 2018). Soma-se a essa dificuldade o fato de que pós-estruturalistas como Laclau não se interessaram muito em discutir sobre como seus conceitos teóricos podem ser operacionalizados metodologicamente (GLASZE, 2007).

No caso deste estudo, não pretendo desafiar a tese pós-estruturalista sobre a mobilidade potencial das subjetividades, mas assumo a seguinte premissa metodológica: se na condução da pesquisa posso tratar como temporariamente fixa a identidade que eu imagino ter enquanto pesquisador, então posso também tratar como temporariamente fixas as identidades que as pessoas entrevistadas imaginam ter enquanto partes no contexto estudado.

Isso me dá condições para combinar pragmatismo e pós-estruturalismo naquilo que eles guardam em comum, que é a pressuposição sobre a mobilidade potencial das objetividades. Do pragmatismo, além de elementos de natureza conceitual sobre a mobilidade das objetividades, os quais comentarei na seção seguinte, busco aproveitar também a robustez metodológica, conforme descrita nesta seção, algo que não é tão presente no pós-estruturalismo. Já do pós-estruturalismo, busco aproveitar elementos basicamente de natureza conceitual, em geral sobre a mobilidade das objetividades, e em específico sobre a produção de sentidos.

Assim, da mesma forma que a literatura pragmatista me deu condições para codificar a camada que chamei de exploratória, a combinação entre pragmatismo e pós-estruturalismo me deu condições para organizar uma segunda camada, que chamei de camada explicativa. Essa camada corresponde ao que Saldaña (2013) denomina de codificação de segundo ciclo, que pode ser vista como uma busca por *insights* temáticos, conceituais ou teóricos, em uma tentativa de transcender os dados, de encontrar algo além, um algo mais (WOLCOTT, 1994; LOCKE, 2007).

O tipo de codificação escolhido para esta camada explicativa foi a chamada codificação *teórica* (SALDAÑA, 2013), por meio da qual se busca organizar um conjunto pequeno de categorias em torno de uma *categoria central* (CORBIN e STRAUSS, 2008), uma categoria central que identifique a grande questão na qual os participantes estão envolvidos (STERN e PORR, 2011), uma categoria central que seja capaz de explicar sobre o que é o estudo (CORBIN e STRAUSS, 2008).

Para chegar nessa categoria central, reorganizei os códigos *in vivo* da camada exploratória em torno de uma categoria central, que eu chamei de *sinédoque de planejamento*, a qual comentarei na próxima seção. A ideia é que essa categoria seja

capaz de responder a perguntas como “o que as pessoas estavam fazendo ali?” ou “sobre o que é essa pesquisa?”. Ao longo da tese, vou argumentar que as pessoas estavam fazendo *sinédoques*, *sinédoques de planejamento*. E em torno dessa categoria central, organizei ainda um pequeno conjunto de três categorias analíticas, as quais também comentarei na seção seguinte, e que buscam responder *como* as pessoas construíram essas *sinédoques de planejamento*.

Há ainda a questão sobre como relatar a pesquisa. Uma opção seria organizar a tese a partir da camada explicativa de codificação, ou seja, estruturar a tese de acordo com o meu argumento teórico. No entanto, para continuar privilegiando a voz das pessoas entrevistadas, inclusive no seu papel fundamental de me ajudar a reconsiderar o objeto da pesquisa, decidi organizar a tese a partir das histórias que elas me contaram, ou seja, a partir de uma estrutura narrativa. Para fazer isso, precisei codificar uma terceira camada, que eu chamei de camada narrativa, e que organiza a história em torno de 10 códigos *in vivo* selecionados para batizar os 10 capítulos analíticos da tese.

Assim, os capítulos analíticos estão organizados de forma a refletir tanto as narrativas dos entrevistados quanto o processo de redirecionamento que essas narrativas provocaram no estudo. O **Capítulo 1** faz uma reconstrução do conflito em torno da reformulação do PPA, que era o que eu presumia ser o meu objeto de pesquisa. Em seguida, levo o leitor para o passado, e vou caminhando capítulo a capítulo em direção a essa reformulação, exatamente como as pessoas entrevistadas fizeram comigo, cada uma à sua maneira. Boa parte das entrevistas teve essa mesma estrutura cronológica, então decidi organizar os capítulos desse jeito específico.

Além disso, há a questão sobre como fazer esse relato no interior de cada capítulo, frase por frase, parágrafo por parágrafo. Optei por escrever de um jeito que oferecesse à voz das pessoas o mesmo tipo de espaço textual reservado à minha voz. Então, quando outras pessoas aparecem na tese, seja por meio de suas falas em entrevistas ou por meio de artefatos documentais, essas pessoas também falam de dentro do parágrafo, assim como eu, e falam com o mesmo tamanho de fonte que eu falo. Fiz isso para tentar diminuir a diferença hierárquica textual entre as minhas falas e as falas das pessoas. A única diferença é que a fala delas aparece entre aspas, seguida da

indicação do número da entrevista ou do documento da qual a fala foi extraída. De resto, as falas tem a mesma estética de aparecimento.

No geral, optei por *não emendar* e por *não lapidar* as falas das pessoas. Por *não emendar*, quero dizer o seguinte: quando dois ou mais trechos de fala de uma mesma pessoa se encontram dispersos pela entrevista, mas são relevantes para sustentar um mesmo ponto, utilizei-as cada uma como um trecho de fala separado, mesmo que sejam trechos da mesma pessoa, construção que fica transparente na leitura, já que nesses casos específicos o número da entrevista vai aparecer repetido, indicando vários trechos de fala de uma mesma entrevista⁶.

E, por *não lapidar*, quero dizer o seguinte: elementos como vícios de linguagem, erros de concordância, hesitações ou repetições, dentre outros, vão aparecer nos trechos de fala da maneira exata como foram ditos nas entrevistas, sendo que, em algumas poucas ocasiões, optei inclusive por valorizar esses elementos, selecionando trechos onde eles aparecem ou combinando dois ou mais trechos que os explicitassem.

Por fim, a convenção que usei para numerar e citar as entrevistas foi a letra **E** seguida do número da entrevista (**E 11**, **E 26**, **E 39**, etc.), lembrando que, para evitar transparência dedutiva, elas estão ordenadas pelo critério da duração da entrevista, da mais curta à mais longa. E a convenção que usei para numerar e citar os artefatos documentais foi a letra **D** seguida de um número que representa a ordem de aparição do artefato na tese (**D 10**, **D 92**, **D 154**, etc.). Essas duas convenções permitiram que os capítulos empíricos fossem escritos de forma limpa e fluida: são 10 capítulos inteiros sem qualquer referência que não seja **E** ou **D**. Mas essa fluidez veio com um preço, que é ter que consultar o **Anexo B** ou o **Anexo C** toda vez que se deseje saber mais sobre uma pessoa entrevistada ou sobre um artefato documental. Passemos agora ao marco conceitual.

⁶ Vale ressaltar que esta pesquisa é de natureza qualitativa, não sendo adequada aqui uma adoção automática de paradigmas frequentistas derivados de métodos quantitativos, a partir dos quais teria relevância por si só uma maior quantidade de trechos de fala (de uma ou mais fontes) em algum sentido.

Marco conceitual

Este trabalho é baseado em duas linhas conceituais. Uma delas é o *ativismo institucional* (ABERS, 2015, 2017, 2019, no prelo)⁷, que oferece um olhar sobre a burocracia como sendo potencialmente capaz de perseguir no interior do Estado causas que ela considera legítimas. A outra é a *lógica hegemônica* (LACLAU, 1996, 2010, 2018), que oferece um olhar sobre a produção de sentidos em torno de universais.

O *ativismo institucional* de Abers deriva de uma trajetória teórica e empírica⁸ que parte do estudo de movimentos sociais, expande para participação social, amplia para formas alternativas e experimentais de interação entre Estado e sociedade, e chega até atores de movimentos sociais que passam a ocupar cargos de confiança ou até permanentes no governo, tornando-se, portanto, burocratas. (ABERS, 2017)

Surge então a possibilidade de investigar burocratas vindos de movimentos sociais, buscando compreender, por exemplo, em que são distintos de outros burocratas, se empregam recursos e táticas diferentes, se sua presença no Estado produz efeitos particulares. Mas surge também a inspiração para investigar o ativismo praticado por burocratas que não tem laços com movimentos sociais, buscando compreender, por exemplo, o que acontece quando um burocrata assume um comportamento ativista. (ABERS, 2017)

O *ativismo institucional* vem influenciando direta ou indiretamente muitos trabalhos sobre a burocracia, como os estudos sobre ativismo no Programa Bolsa Verde, de Abers (2015), na política de saúde da mulher, de Abers e Tatagiba (2015), na Secretaria-Geral da Presidência, de Cayres (2015), na carreira dos Analistas Técnicos

⁷ Há uma literatura um pouco mais abrangente sobre *ativismo institucional* (SANTORO e MCGUIRE, 1997; BANASZAK, 2010; PETTINICCHIO, 2012; OLSSON e HYSING, 2012, por exemplo), mas optei aqui por mobilizar o *ativismo institucional* de Abers por entender que ele é bastante útil para um dos propósitos deste estudo, que é mostrar *como* a burocracia às vezes persegue oportunidades no interior do Estado para defender causas que ela considera legítimas.

⁸ Algumas noções que influenciam o *ativismo institucional* de Abers (2015, 2017, 2019, no prelo) são, dentre outras, a *agência situada* de Bevir e Rhodes (2010), as *instituições habitadas* de Hallet e Ventresca (2006), a *criatividade política* de Berk, Galvan e Hattam (2013), a *agência* de Emirbayer e Mische (1998) e, especialmente, a *ação criativa* de Joas (1996).

de Políticas Sociais, de Ferreira (2016), no Minha Casa Minha Vida, de Viana (2017), de procuradores em Belo Monte, de Vilaça (2017), de analistas do licenciamento ambiental, de Santiago (2017), e na política de AIDS, de Cartaxo (2018).

Pensar no burocrata como alguém que pode assumir comportamentos ativistas é uma maneira de pensar sobre a relação entre técnica e política, uma ampla discussão que não é nova nem em relação à burocracia em geral (FOUCAULT, 2015; WEBER, 1974; LIPSKY, 2010; BOURDIEU, 1996; ZITTOUN, 2014; entre muitos outros) nem em relação à burocracia de planejamento (PEATTIE, 1968; FORESTER, 1980; BEAUREGARD, 1989; BENVENISTE, 1989; HOCH, 1994; ALEXANDER, 2001; MORETTI, 2012; entre outros).

O *ativismo institucional* oferece uma maneira de contribuir para essa discussão, a partir de um olhar sobre o burocrata como alguém que pode agir *coletivamente* e *criativamente*, empregando ideias parecidas com as de ativistas da sociedade civil, em favor de compromissos políticos mais amplos, que vão além do interesse individual (ABERS, 2015), um ator capaz de se organizar *coletivamente* para perseguir *criativamente* oportunidades para defender causas contenciosas (ABERS, 2017, 2019, no prelo).

Mobilizar o conceito de *ativismo institucional* posiciona o foco analítico na *ação coletiva* e na *ação criativa*. Focar na *ação coletiva* significa pensar menos em termos de somas de iniciativas individuais ou heroicas e mais em termos de combinações específicas e às vezes improváveis de recursos, de capacidades, de esforços, elementos que, juntos, guardam potencial para viabilizar feitos que individualmente talvez não fossem sequer imagináveis (ABERS, no prelo).

E focar na *ação criativa* significa pensar em *como* as pessoas agem para superar os obstáculos que elas encontram em suas lutas, um *como* que inclui, sem dúvida, as formas de *ação coletiva* empregadas por elas para superar eventuais limitações de ação individual. A noção de *ação criativa* é central no *ativismo institucional*, tanto que Abers (no prelo) define o próprio *ativismo institucional* como um subtipo de *ação criativa*, inspirando-se no pragmatismo de Joas (1996) para definir pensar a *ação criativa*.

Abers (no prelo) destaca no pensamento de Joas o *insight* de que a *ação criativa* não pressupõe uma eventual capacidade das pessoas de se livrarem de normas, papéis, regras ou assimetrias de recursos, todo um conjunto de constrangimentos institucionais. Pelo contrário, seria precisamente a partir desses contextos que as pessoas encontrariam a matéria-prima para a *ação criativa*. Então, a *ação criativa* não aconteceria enquanto uma heroica superação das estruturas, mas sim a partir e por meio delas mesmas enquanto matéria-prima, enquanto material bruto.

Nessa linha, buscarei mostrar, no âmbito dos dois casos aqui estudados, como servidores perseguiram *coletivamente e criativamente* oportunidades em seus contextos institucionais - entendidos enquanto matéria-prima para a *ação criativa* - para implementar técnicas em favor de causas consideradas legítimas por eles.

Assim, o *ativismo institucional* será particularmente útil neste estudo para mostrar que a atuação de servidores de planejamento por meio de suas técnicas nem sempre se dá na esfera da pura neutralidade⁹, de modo que às vezes essa atuação parece se deslocar para a esfera da defesa de causas, uma esfera que é contenciosa e que implica em conflito com outros atores defendendo outros tipos de causa.

Além disso, nos dois casos estudados as causas perseguidas pelos servidores de planejamento variam consideravelmente, mas o nome da solução, nem tanto. Em um dos casos, certos servidores buscaram combater um Estado interpretado por eles como tendo traços de atraso, de amadorismo, de patrimonialismo; no outro caso, certos servidores buscaram combater um Estado interpretado por eles como sendo travado, controlado, muito desconfiado de si mesmo. Mas, mesmo com causas e combates tão diferentes, a solução geral parece ter tido o mesmo nome: *planejamento*. Planejamento em sentidos bastante diferentes, sem dúvida. Mas, nos dois casos, planejamento. E é nesse ponto que a *lógica hegemônica*¹⁰ de Laclau (1996, 2010, 2018) parece ser útil.

⁹ Emprego o termo neutralidade aqui em sentido muito próximo da *neutralidade axiológica* de Weber (1995).

¹⁰ Algumas noções que influenciam a *lógica hegemônica* são, dentre outras, a *coisidade* de Hegel (2018) o *princípio da diferença* de Saussure (2006), os *jogos de linguagem* de Wittgenstein (1999), a *diferença*

Uma preocupação de Laclau (2018) seria a seguinte: dado que a representação direta dos universais é impossível¹¹, como as pessoas os representam mesmo assim? E a resposta que ele propõe poderia ser colocada assim: o sempre presente desejo pelos universais é alcançável por meio da *lógica hegemônica*, por meio da qual certas particularidades assumem temporariamente o papel de representar os universais.

Um exemplo bastante explorado por Laclau (2018) é o universal *povo*. Para ele, *povo* não seria uma categoria estática a ser medida em termos econômicos ou sociológicos, mas antes uma construção politicamente articulada. Essa articulação passaria por nomear o *povo* contra um inimigo, geralmente o poder instituído, traçando um corte antagônico entre esse inimigo, entendido como negatividade, e o *povo*, entendido como plenitude oposta a essa negatividade.

Se o poder instituído for concebido como sendo o capitalista ganancioso, por exemplo, o *povo* poderia ser construído com sendo o trabalhador explorado, uma construção bastante comum em populismos de esquerda. Já se o poder instituído for concebido como sendo o político corrupto, o *povo* poderia então ser construído como sendo o cidadão de bem, uma construção mais comum em populismos de direita¹².

Seria então a partir dessas construções particulares de *povo* que se poderia afirmar coisas como “o povo é contra isso”, “estar do lado do povo”, “o povo não aguenta

e a *suplementação* de Derrida (1991), o *adiamento infinito de sentidos* de Deleuze (1974), a equivalência entre *conotação* e *denotação* de Barthes (1999), a *pulsão de morte* de Freud (2007), o *pequeno objeto a* de Lacan (1999), o *discurso* de Foucault (2014), e a *hegemonia*, primeiro esboçada por Luxemburgo (1979) e posteriormente desenvolvida por Gramsci (1978).

¹¹A representação direta dos universais seria impossível para Laclau pelo seguinte. Toda particularidade ganharia sua identidade a partir de relações de diferença com outras particularidades. Para que uma particularidade seja inteligível, é necessário que as relações de diferença que definem sua identidade não se estendam ao infinito, ou seja, é preciso haver um limite, uma linha divisória que delimite o conjunto de particularidades cujas diferenças entre si definirão as identidades dessas mesmas particularidades. Mas esse limite também define um dentro e um fora, ou seja, define particularidades de dentro e de fora. Todas as particularidades internas a esse limite tornam-se então equivalentes entre si, equivalentes em relação ao fora. Assim, se por um lado essa equivalência é necessária para a diferença, por outro lado ela dissolve a diferença, tornando os universais impossíveis de serem representados diretamente. Para Laclau, os universais só poderiam então ser representados de forma indireta, por meio de particularidades internas ao limite demarcatório, que temporariamente assumem o papel de representar precariamente um dado universal. Mais sobre isso em Laclau (1996), Laclau (2010) e Laclau (2018).

¹² Mouffe (2015) examina casos deste último tipo de articulação, mostrando como a construção do *povo* hegemônico pelo chamado *cidadão de bem* foi bastante comum em populismos de direita na Europa nas décadas de 1980 e 1990.

mais”, ou “é isso que o povo quer”, sendo que *povo* aí deve ser entendido como *parte-como-se-fosse-todo*, construção hegemônica e necessariamente política, dado que nenhuma *parte* teria direito natural e prévio de hegemônizar o universal *povo*.

A *lógica hegemônica* de Laclau (2018) vem inspirando muitos trabalhos sobre universais, como *democracia* (GOMES, 2016), *liberdade* (NABERS, 2009), *civilização* (BETTIZA, 2014), *interesse público* (MORETTI, 2017), *sustentabilidade* (DAVIDSON, 2010; BROWN, 2016; ATKINS, 2018), *solidariedade* (GRIMMEL, 2017), *corrupção* (KOECHLIN, 2013; HUSS, 2018), *governança* (OFFE, 2009), *participação* (SIHLONGONYANE, 2015), e *parceria* (BURGOS, 2003), por exemplo.

Aqui, o universal em questão seria *planejamento*. Buscarei mostrar que, nos dois casos estudados, ao munir-se do universal *planejamento* para defender causas bastante diferentes e específicas, os servidores acabaram produzindo também sentidos bastante diferentes e específicos para esse universal, fazendo com que certas particularidades hegemônicas provisoriamente o *planejamento*.

Em um caso, *planejamento* foi aos poucos sendo construído por servidores como sendo algo muito próximo de *avaliação* de políticas públicas. Estabelecer critérios, processos, quantificações, medições frequentes, toda uma construção de *planejamento* voltada a combater o que eles entendiam como sendo amadorismos e patrimonialismos estatais, um combate considerado legítimo por eles.

No outro caso, *planejamento* foi aos poucos sendo construído por servidores como sendo algo muito próximo de *entrega* de bens e serviços. Destruir, simplificar, flexibilizar, toda uma construção de *planejamento* voltada a combater o que eles entendiam como sendo excesso de controle e de travas estatais, um combate bastante diferente do primeiro, mas também considerado legítimo pelos servidores que o travaram.

De forma análoga à construção de *povo* examinada por Laclau (2018), seria a partir dessas construções particulares de *planejamento* que se poderia afirmar coisas como “isso não é planejamento”, “falta planejamento”, ou “se houvesse planejamento isso não aconteceria”, por exemplo, de modo que, em cada caso estudado, *planejamento*

parece ser melhor entendido como *particularidade-como-se-fosse-planejamento*, construção hegemônica e necessariamente política, dado que nenhuma *particularidade* teria direito natural e prévio de hegemônizar o universal *planejamento*.

Entre as figuras de linguagem, a sinédoque é um tipo de metonímia onde há atribuição do todo pela parte, ou da parte pelo todo. É precisamente nesse segundo sentido, da atribuição da parte pelo todo, que proponho falar aqui não em *planejamento*, mas em *sinédoques de planejamento*, ou seja, vigências provisórias nas quais o *planejamento* é hegemônizado por alguma particularidade, sob a fórmula *particularidade-como-se-fosse-planejamento*. No primeiro caso estudado temos a sinédoque da *avaliação-como-se-fosse-planejamento*, e no segundo temos a sinédoque da *entrega-como-se-fosse-planejamento*.

Inspiradas na *lógica hegemônica*, as *sinédoques de planejamento* se baseiam então em uma premissa ontológica sobre a natureza das atribuições de sentido, uma natureza que, sendo provisória, precária e particular, constitui-se como condição de possibilidade de eventuais flutuações de sentidos em torno do *planejamento*, flutuações que não seriam sequer pensáveis se as atribuições de sentido fossem permanentes, plenas e universais. É essa premissa ontológica que permite pensar nas *sinédoques de planejamento* enquanto vigências temporárias de sentido, e pensar em *planejamento* não como *coisa*, mas como possível *nome* para construções particulares de sentido erguidas pelas pessoas.

Alçar as *sinédoques de planejamento* envolveria então um duplo e simultâneo esforço: o esforço para erguer certas *construções particulares de sentido*, e o esforço para dar a elas o nome de *planejamento*. Com base nisso, a proposta deste estudo é mostrar não apenas a natureza dessas vigências temporárias do *planejamento*, mas também mostrar *como* elas foram construídas pelos servidores, nos dois casos estudados. É por isso que considero interessante combinar a *lógica hegemônica* com o *ativismo institucional*, este último sendo um conceito mais próximo da discussão sobre *como* atores fazem o que fazem quando habitam contextos institucionais permeados por constrangimentos e conflitos.

Se por um lado esses contextos podem ser pensados enquanto limitações que talvez impeçam comportamentos ativistas, por outro lado é bom lembrar que o *ativismo institucional* é definido por Abers (no prelo) como um subtipo de *ação criativa*, entendida não como a superação heroica de contextos institucionais, mas como o emprego desses mesmos contextos como material bruto para a ação.

Com base nessa ideia, o ativista institucional talvez possa ter acesso interno a certos tipos de recursos que são exclusivos para quem está *dentro* (ABERS, no prelo), recursos que talvez potencializem a realização de feitos que seriam inimagináveis para quem atua de *fora*, como, por exemplo, a possibilidade de construir sentidos particulares para o *planejamento* e de empregar esses sentidos para perseguir causas específicas no interior do Estado.

Buscarei mostrar ao longo da tese que a construção das sinédoques da *avaliação-cómo-se-fosse-planejamento* e da *entrega-cómo-se-fosse-planejamento* pode ser entendida nessa linha do *ativismo institucional*, envolvendo uma diversidade de atuações *coletivas* e *criativas* por parte dos servidores de planejamento, as quais proponho sistematizar em três tipos ou categorias interdependentes: *remodelação de instrumentos e processos, rebalanceamento de atribuições e de relações, e renovação de estruturas organizacionais*.

Considero essas categorias como tipos de *ativismo institucional*, ou seja, tipos de atuação criativa por meio dos quais, no contexto estudado, servidores de planejamento perseguiram proativamente oportunidades para defender causas que eles consideravam legítimas. Esses três tipos são interdependentes, dado que a atuação de um tipo quase sempre rebate também nos outros dois tipos, de modo que a separação em três tipos ou categorias tem natureza puramente analítica. A partir dessas três categorias, buscarei mostrar *como* os servidores de planejamento perseguiram oportunidades para privilegiar certos sentidos particulares de planejamento, da seguinte maneira:

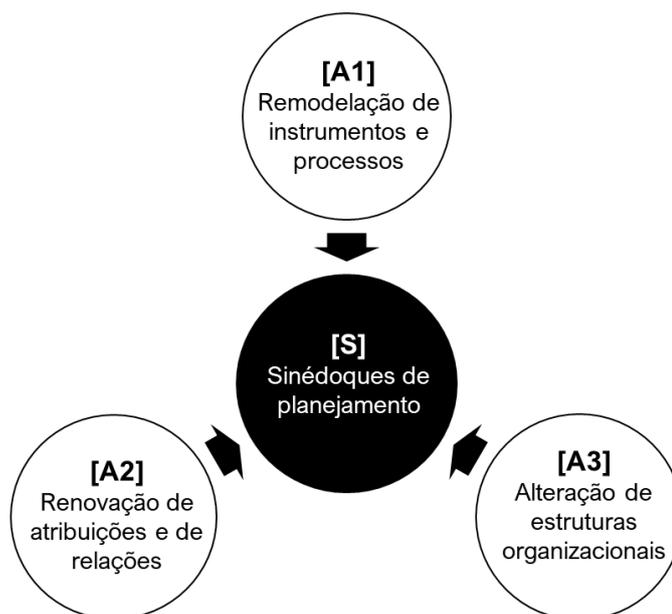
- A *remodelação de instrumentos* foi um subtipo de *ativismo institucional* por meio do qual os servidores de planejamento foram capazes de definir os recortes conceituais e o nível de detalhamento a partir dos quais toda a ação

do governo deveria oficialmente ser expressa; e a *remodelação de processos* foi um outro subtipo de *ativismo institucional* por meio do qual os servidores de planejamento foram capazes de intensificar ou flexibilizar obrigações de diversas naturezas a serem cumpridas pelos órgãos da Esplanada; esses dois subtipos correspondem ao tipo que proponho chamar de *remodelação de instrumentos e processos (A1)*;

- O *rebalanceamento de atribuições* foi um subtipo de *ativismo institucional* por meio do qual os servidores de planejamento foram capazes de empregar diferentes saberes especializados para definir para si mesmos novos papéis institucionais; e o *rebalanceamento de relações* foi um subtipo de *ativismo institucional* por meio do qual os servidores de planejamento promoveram alianças e antagonismos com certas burocracias da Esplanada, às vezes subordinando burocracias, às vezes valorizando burocracias; esses dois subtipos correspondem ao tipo que proponho chamar de *rebalanceamento de atribuições e relações (A2)*;
- E a *renovação de estruturas organizacionais (A3)* foi um tipo de *ativismo institucional* por meio do qual os servidores de planejamento foram capazes de dar lastro organizacional para as causas que eles estavam perseguindo, conseguindo, portanto, oficializa-las nas caixinhas da Esplanada.

São categorias largamente inspiradas no conceito de *ativismo institucional*, portanto, e que buscam sistematizar uma diversidade de atuações criativas por meio das quais os servidores de planejamento construíram as *sinédoques* no contexto estudado. A **Figura 2** esboça o esquema analítico desenvolvido a partir do marco conceitual aqui mobilizado.

Figura 2: Esquema analítico da tese.



Elaboração própria. **[S]** corresponde a construções hegemônicas de sentido nas quais o *planejamento* aparece sob a fórmula *particularidade-como-se-fosse-planejamento*. **[A1]**, **[A2]** e **[A3]** correspondem a [A]tuações criativas por meio das quais servidores construíram esses sentidos hegemônicos para o planejamento.

Antes de passar para a próxima seção, vale reservar alguns parágrafos para ressaltar que a combinação entre *pragmatismo* e *pós-estruturalismo* neste estudo talvez tenha rendido contribuições para ambas as correntes. Para mostrar como isso possivelmente aconteceu, a palavra *discurso* é fundamental, especialmente quando contrastada em seus diferentes usos teóricos.

Em Foucault (2014), e no pós-estruturalismo de forma geral, *discurso* está bastante relacionado às fronteiras do *dizível*, do *pensável*, do *possível*. *Discurso* seria então um componente *estrutural* do falar, do pensar, do fazer. A ação política em torno de um objeto específico estaria condicionada, portanto, às possibilidades para que tal objeto possa efetivamente surgir enquanto objeto. Nessa linha, boa parte dos estudos de Foucault foca em demonstrar a contingência histórica do surgimento de objetos como a loucura (1978), a clínica (1977), a prisão (2015), entre muitos outros. Para ele, a emergência contingente de cada um desses objetos seria condição de possibilidade para a delimitação normativa de um *verdadeiro* sobre eles, de um *dizível*, de um *pensável*, de um *possível* em torno deles, ou seja, de toda uma ordem do *discurso*.

Laclau, fazendo adesão à essa noção específica de *discurso*, está preocupado em explicar como objetos com pretensões universais podem emergir, dada a sua incomensurabilidade lógica. Já vimos como Laclau busca explicar essa questão, mas a isso podemos adicionar que, para ele, quando os universais aparecem provisoriamente hegemonzados por alguma particularidade, eles aparecem enquanto delimitações normativas de *dizíveis*, de *pensáveis* e de *possíveis* em torno desses universais, ou seja, eles tem uma natureza *discursiva*, no sentido de Foucault.

Aquilo que chamo aqui de *sinédoque de planejamento* guarda então essa característica *discursiva*. A *sinédoque de planejamento* é uma vigência temporária do planejamento na qual ele aparece hegemonzado por alguma particularidade, uma construção que é permeada por certas delimitações normativas de *dizíveis*, de *pensáveis* e de *possíveis* sobre o planejamento, ou seja, cada *sinédoque de planejamento* pressupõe uma ordem do discurso específica em torno do planejamento.

Em estudos tipicamente pós-estruturalistas, incluindo os inspirados na *lógica hegemônica* de Laclau, a preocupação central costuma ser caracterizar esses discursos, mostrar como eles aparecem, onde eles circulam, que tipo de objeto eles pressupõem, que relações de poder eles estabelecem, toda uma linha de investigação da qual os arquétipos talvez sejam as *arqueologias* e *genealogias* de Foucault, metodologias cujo foco está em fazer ver o *discurso* nu e cru, um esforço de distanciamento, de desnaturalização, de denúncia, o que certamente não é pouca coisa.

Por outro lado, em estudos pragmatistas, há um outro estilo de fazer perguntas, um estilo que é bem menos comum no pós-estruturalismo. No pragmatismo, a curiosidade maior costuma ser sobre *como* as pessoas fazem as coisas, algo que, em termos pós-estruturalistas, poderia ser traduzido como uma preocupação sobre *como* as pessoas constroem essas delimitações normativas de *dizíveis*, de *pensáveis* e de *possíveis* em torno de certos objetos, uma preocupação sobre *como* as pessoas erguem esse *macroelemento* que Foucault chama de *discurso*. Neste estudo, essa curiosidade

pragmatista consiste em questionar como os servidores construíram as *sinédoques de planejamento* nos dois casos aqui analisados.

Interessantemente, a explicação pragmatista também passa pela palavra *discurso*, mas em sentido bastante diferente do *discurso* de Foucault. Em estudos pragmatistas, *discurso* não costuma aparecer como *macroelemento* estrutural, mas como *microelemento* de agência. No pragmatismo francês, por exemplo, *discursos* costumam se referir às justificações empregadas pelas pessoas para buscar legitimidade para as suas ações, o que pressupõe uma relação muito próxima entre ideias e práticas (BOLTANSKI e THÉVENOT, 2006).

Seria então a partir de uma infinidade de microssituações que envolvem ações e justificações discursivas por parte das pessoas que os contextos macro seriam, portanto, construídos, uma premissa que é, segundo Barthe *et al* (2016), bastante comum em estudos pragmatistas, e que considero bastante adequada a este estudo.

Se o pós-estruturalismo oferece elementos valiosos para pensar nas *sinédoques de planejamento* enquanto construções *discursivas* (no sentido estrutural), o pragmatismo oferece elementos igualmente valiosos para pensar sobre como esses *macro contextos* puderam ser construídos pelos servidores em uma infinidade de microssituações por meio de ações e justificações *discursivas* (no sentido de agência).

Acredito que combinar essas duas perspectivas neste estudo talvez tenha rendido contribuições para ambas as correntes. De um lado, este estudo contribui ao demonstrar que o *estilo pragmatista* e a mobilização do conceito de *ativismo institucional* se colocam como estratégias profícuas para compreender melhor como as pessoas aos poucos constroem macro contextos a partir de microssituações.

E, por outro lado, assim como estudos anteriores¹³ já mostraram maneiras específicas pelas quais o *ativismo institucional* pode ocorrer, acredito que este estudo contribui ao

¹³ O estudo de Viana (2017), por exemplo, demonstra que às vezes o *ativismo institucional* acontece por meio de papéis bastante específicos desempenhados pelos atores, com tradução, colagem, mediação e negociação. Outro exemplo é o estudo de Vilaça (2017), que demonstra que às vezes a trajetória dos atores cumpre papel fundamental nas motivações que eles desenvolvem para firmar compromissos com certas causas contenciosas.

mostrar que às vezes o *ativismo institucional* passa por esforços voltados à delimitação de *dizíveis*, *pensáveis* e *possíveis* em torno de universais como o *planejamento*, ou seja, às vezes o *ativismo institucional* passa pela produção de sentidos pretensamente universais por meio da hegemonização provisória de particularidades.

Passemos agora a um breve relato sobre como a **Parte Analítica** da tese está estruturada.

Estrutura da análise

No fim dos anos 1990, a sinédoque da *avaliação-como-se-fosse-planejamento* foi construída por servidores de planejamento como forma de combater elementos como “cultura do jeitinho” (E 39), “interferência política” (E 18), “discurso político” (E 17), “improviso” (E 39), “práticas tradicionais e rotineiras” (D 7), “jogo político” (E 18), “emendas ao orçamento” (E 10), “pressão política, padrinho ou afilhado” (D 8), “racionalidade da micropolítica” (E 8), “Estado burocrático” (D 7), “política patrimonialista” (E 8) e “captura por interesse privado” (E 7), dentre outros.

Sentidos para o *planejamento* são então construídos pelos servidores a partir da máxima de que “se ao final a gente não consegue avaliar o resultado, então todo nosso esforço foi em vão” (E 7), e fazendo “toda política ser traduzida numa fórmula, num mapa, em um modelo simples” (E 24), induzindo uma “visão sistêmica” (E 26), uma “concepção única da Esplanada” (E 21), “no sentido de transparência, de organizar, de você ter um cadastro de ações mais bem detalhado” (E 17), “uma correlação racional, linear, organizada, de causa e efeito” (E 24), de modo que o *planejamento* pudesse cumprir o papel “quase desse *Big Brother*” (E 2).

A partir desta sinédoque, vislumbra-se o *planejamento* da seguinte maneira: “o planejamento restringe o espaço da negociação política patrimonialista, porque o planejamento impede a micropolítica” (E 8), “a falta de planejamento favorece a captura por interesse privado, é óbvio, você dá condições pra que as pessoas que não tenham boa-fé tenham meios melhores pra prosperar nesse seu intento, sei lá, predatório” (E 7).

Veremos no **Capítulo 2** como os servidores constroem essa *sinédoque* na prática a partir da “implantação de um novo modelo de gestão pública no governo federal, no contexto do Plano Plurianual 2000-2003” (D 3), considerado na época como uma “nova forma de gerir os recursos federais” (D 8), aquela que “dirá ao País o que será feito com o recurso do contribuinte” (D 1), uma novidade tratada como uma verdadeira “revolução silenciosa” (D 3), uma estrutura “com responsabilização, com indicadores, com métricas” (E 33), de modo que “o PPA era para medir resultado, era para monitorar resultado” (E 2), gastando “mais energia com a avaliação do resultado” (E 31).

Coordenando este movimento, a SPI emerge como “uma secretaria muito forte, extremamente fortalecida” (E 28), com “ascendência muito forte na Esplanada” (E 18), “a SPI era uma estrutura necessária pra rodar programa de governo” (E 13), “todos os ministérios obedeciam às regras, às diretrizes que a SPI emanava” (E 28), “um oásis dentro do governo” (E 31), “como se fosse a elite do governo federal” (E 31), “a gente tinha orgulho institucional” (E 31), “uma época que a gente considera, assim, talvez, uma época áurea” (E 26).

Em 2003, com a troca de governo, a SPI acaba perdendo protagonismo para a Casa Civil, que estabelece uma nova forma de gerir prioridades, menos focada em avaliação e mais concentrada em implementação, como veremos no **Capítulo 3**. No entanto, os servidores da SPI não se submetem a esse direcionamento do núcleo de governo, e continuam sustentando por alguns anos a sinédoque da *avaliação-como-se-fosse-planejamento*, perseguindo inclusive oportunidades para intensificá-la, por meio do lento e gradual estabelecimento de processos centralizados na SPI, e que deveriam ser minuciosamente seguidos por toda a Esplanada.

No **Capítulo 4** veremos um desses processos, por meio do qual todo projeto de investimento de grande vulto deveria passar obrigatoriamente por uma avaliação prévia coordenada pela SPI: “tinha todo um manual de como apresentar essa análise de viabilidade” (E 17), o que “nos permitia dizer: ‘isso aqui sim, isso aqui não, isso aqui tem mais impacto, isso aqui tem menos impacto’” (E 24), de modo a induzir “um lado técnico que ia ser considerado, não só ‘ah eu quero fazer, porque eu quero’” (E 26), um “planejamento de qualidade” (E 17), “você criava uma barreira” (E 10), “saiu um pouco do lado, talvez até político, uma influência política” (E 26), “a gente começou a exigir dos Ministérios” (E 26), “obrigar os setoriais” (E 26), “a gente embutiu isso” (E 26).

No **Capítulo 5** veremos outro desses processos, por meio do qual a SPI buscava racionalizar o desenho dos programas federais a partir da ideia de que um programa bem desenhado é um programa que é avaliável, e orientando que todos os “ministérios elaborassem os seus programas por meio do modelo lógico” (E 28), um modelo que “passou por essas fases de validação, com CGU, TCU” (E 13), um modelo que “virou uma referência” (E 33), um modelo “muito sedutor” (E 28), um “planejamento que vai

determinar mesmo um bom desenho de programa” (E 26), e que “dá um pouquinho mais de racionalidade às coisas” (E 7).

Em seguida, veremos no **Capítulo 6** como a *avaliação-como-se-fosse-planejamento* vai perdendo força. A SPI “começou a caprichar muito” (E 28), em uma espécie de “furor normativo” (E 40), de tempos em tempos vinha “o pessoal da SPI de novo, pedindo coisa, e enchendo saco, e estabelecendo normas” (E 40), “ficar pedindo pro órgão” (E 9), tentando um “planejamento com padronização, com caixinha para colocar” (E 34), estabelecendo “modelo padrão para tudo” (E 34), uma postura de “ficar pedindo milhares de comprovações, demonstrações, estudos pro ministério executor” (E 37), criando “dificuldades de execução” (E 37), e “chamar isso de planejamento” (E 29).

A *avaliação-como-se-fosse-planejamento* vai então sendo criticada: “o gerencialismo virou um *weberianismo*, mesmo tendo sido espalhado para ser o oposto, uma superação do *weberianismo*” (E 8), o que pode ser lido como um “paradoxo do gerencialismo” (E 22), onde aquele que vem “falar a linguagem dos resultados é o que produz intensa burocratização, demanda relatórios, detalhamentos, não pensa nas condições necessárias à execução de políticas” (E 22), um paradoxo que fazia “um planejador pensar ser assessor de controle legal” (E 34), de modo que uma espécie de “postura de controle” (E 34) embutida nos procedimentos de avaliação acabou se sobrepondo ao próprio resultado que esses procedimentos supunham estar apenas avaliando.

A partir de 2007, essa sinédoque foi aos poucos dando lugar à sinédoque da *entrega-como-se-fosse-planejamento*, construída para combater uma visão “assim, técnica, cartesiana, meio racional demais” (E 19), “aquele planejamento perfeito” (E 3), “a famosa visão da pirâmide” (E 30), “aquela minha pirâmidezinha certinha” (E 3), enfim, combater a ideia de que o “planejamento como um todo é um ato racional organizado” (E 30). Parte da SPI passou a criticar a si mesma como um “cartório específico do PPA” (E 22), a partir da interpretação de que “esse laboratório aqui, líder de excelência em planejamento, não está funcionando” (E 27), de modo que a “preocupação com método e com sistematização passou a ser vista como engessamento” (E 13), “palavra método virou um vilão” (E 12).

Outros sentidos para o *planejamento* são então construídos por um grupo de servidores: “passamos a nos preocupar mais com a questão da entrega” (E 19), “eu quero entregar produto pra sociedade” (E 29), “precisamos de um Estado novo, que faça e que entregue” (E 34), “entregar, entregar bens e serviços para a sociedade” (E 19), “mas entregar as coisas de fato, ao invés de ficar postergando por conta de alguma desculpa legal” (E 4), “todo investimento em infraestrutura é importante e bom” (E 24), “a qualidade da carteira não era medida pelo projeto, mas era medida pela escassez histórica de investimentos em infraestrutura” (E 24), “a palavra aí era entrega, entrega de bens e serviços” (E 19).

Mesmo com muita resistência dos servidores que preferiam a sinédoque anterior, ergue-se então a sinédoque da *entrega-como-se-fosse-planejamento*: “eu tenho dinheiro, e eu tenho um país que demanda serviço do Estado, mas eu não tenho estrutura de Estado para entregar isso” (E 34), “o que limita o investimento na ação pública e como a gente pode destravar?” (E 34), “o Controle que faça a sua parte, e desenvolva os seus instrumentos, nós temos como papel entregar” (E 29), “sair do planejamento enquanto uma visão externa e superior, e saber e tentar ajudar efetivamente a destravar, fazer a política pública acontecer” (E 9).

Veremos no **Capítulo 7** como essa sinédoque vai sendo construída na SPI com forte inspiração no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em uma espécie de “casacivilização do planejamento” (E 38): “a SPI mudou por conta do PAC” (E 33), “tudo ficou sendo moldado à função do PAC” (E 33), “a gente pensava era dentro do PAC, como melhorar o PAC, como viabilizar” (E 19), “de uma hora para outra, estava lá, a secretaria, indo atrás de contrato a contrato de infraestrutura, para monitorar” (E 33), “tinha esse norte, então tudo ficava para depois, o principal era entregar” (E 19), “a gente tentava se envolver bastante” (E 16), “a SPI foi ganhando essa importância” (E 33).

No **Capítulo 8** passaremos por situações concretas onde os técnicos da SPI abandonam a ideia de serem “planejadores que controlariam uma linguagem e a aplicariam ao mundo dos terráqueos” (E 22) para “engatar naquilo que o governo pauta” (E 38), para “atuar mais... no nível mais... micro, de resolver problema” (E 19), para pensar “o

planejamento dentro das políticas, e não uma coisa fora e acima” (E 9), para lidar com “normas sobre simplificação de processos em programas específicos do governo” (E 22), para lidar com “questão de licenciamento ambiental, questão de titularidade de terrenos, questões das licitações, da complexidade das licitações, questões das cobranças dos órgãos de controle” (E 19), “coisas que parecem extremamente pequenas, mas que, caramba, feitas elas dão uma destravada na política” (E 9).

Depois, veremos no **Capítulo 9** como essa sinédoque acaba chegando no PPA, quando a SPI “migra da organização do instrumento para o que de fato ele viabiliza: a tal da entrega da política pública” (E 28), momento em que “o PPA passa a ter essa ideia de não ser um entrave pros órgãos setoriais” (E 25), o que “significava você ter menos rigor, a história do menos rigor metodológico” (E 30). A SPI “queria colar o PPA na implementação da política pública, é outra coisa” (E 28), de modo que “as metas, o desenho das metas, elas têm um conteúdo que vai levar à entrega, e não vai levar ao controle” (E 29).

Por fim, veremos no **Capítulo 10** como a *entrega-como-se-fosse-planejamento* foi perdendo força: acreditava-se que “pra você fazer o PAC você tem que ir por fora do instrumento oficial, e não por dentro do instrumento oficial” (E 34), fez-se o “PAC sem nenhuma conexão, sem nenhuma preocupação de estar ligado aos instrumentos formais, de planejamento” (E 17), pregava-se “que a gente tem que se preocupar com os bens e serviços, e nada mais é apreensível” (E 32), imaginava-se que “o saldo é a desconstrução, o saldo principal é a desconstrução” (E 22), o que acabou sendo “motivo para os órgãos não se preocuparem com o plano” (E 18).

Há então essa “desconstrução” (E 22) em nome da *entrega*, esse “desinstitucionalizar de todo” (E 33) em nome da *entrega*, o que acaba deixando um vazio que vai ser ocupado justamente por aquilo que os servidores que ergueram a *entrega-como-se-fosse-planejamento* buscavam combater: “os órgãos de controle ganham muito campo nesse momento” (E 38), “eles fazem uma ‘então vamos... está muito sem controle esse negócio’” (E 38), de modo a não sobrar muita coisa que pudesse continuar falando em nome da *entrega*.

Parte analítica

Capítulo 1: “o PPA pós-moderno”

Em abril de 2013, enquanto participávamos de um evento sobre administração pública que acontecia no Centro de Convenções Ulysses Guimarães, em Brasília, alguns colegas e eu fomos convocados a voltar às pressas para a secretaria na qual trabalhávamos, a SPI. A urgência se devia a uma matéria que tinha acabado de ser publicada pelo jornal Correio Braziliense com um tom bastante crítico ao que era na época o nosso principal instrumento de trabalho, o PPA. Nossa missão era avaliar a situação e, caso necessário, esboçar uma nota de resposta.

A matéria (D 9) era baseada em uma palestra feita no mesmo evento em que estávamos, na qual um servidor de planejamento qualificou o então novo PPA como um mero “painel de políticas” (D 9), aconselhando “representantes de estados e municípios que vieram a Brasília participar do Consad que não usem os métodos indicados no Plano Plurianual do Executivo” (D 9).

O texto da matéria se concentra majoritariamente em duas críticas feitas ao PPA pelo palestrante. Uma delas é a de que “não temos como avaliar o PPA” (D 9) antes do final da sua vigência porque os atributos do plano “não contam com indicadores anualizados” (D 9). A outra crítica é a de que “o governo cometeu o grave erro de confundir os conceitos de entrega e definição de objetivos” (D 9), o que para ele seria um equívoco, dado que “a entrega de bens e serviços é apenas uma das etapas para atingir os objetivos” (D 9), de modo que “não representa o fim almejado” (D 9). O palestrante, segundo a matéria, conclui que o PPA “tentou aproximar a linguagem técnica da sociedade, mas, no meio do caminho, se afastou propositadamente da transparência” (D 9).

A apresentação (D 10) do palestrante consistia em dez *slides*, bastante sucintos e bem elaborados, que demonstravam como o então novo PPA não se enquadrava em critérios aclamados pela literatura sobre gestão por resultados, como a “atribuição clara de responsabilidades” (D 10, p. 5) e a “integração dos processos de gestão” (D

10, p. 6), por exemplo. De certa maneira, isso não era novidade, dado que boa parte da inspiração para o novo modelo do PPA veio justamente de um conjunto de críticas ao próprio paradigma gerencialista, críticas que veremos mais detalhadamente a partir do **Capítulo 6**.

E além de não ser novidade, o não alinhamento a esse paradigma também não era considerado necessariamente como demérito, nem por nós, nem pelos dirigentes aos quais estávamos subordinados. Sendo assim, mesmo com uma minuta de nota na manga, explicamos aos nossos superiores que não havíamos identificado ali naquela situação nenhum risco e sugerimos não haver necessidade de publicar nota em resposta à matéria. Uma sugestão que acabou sendo acatada pelos nossos dirigentes, e a minuta de nota, descartada.

Ainda que de forma precária, este pequeno episódio representa o único contato concreto que eu tive com um intenso conflito do qual até então eu só havia ouvido falar. Refiro-me aqui às discussões que precederam a mudança de modelo do PPA que iria ser elaborado em 2011 para vigor no quadriênio 2012-2015, das quais eu não havia participado, por não ter ainda ingressado na carreira de planejamento. As próprias discussões que, em primeiro lugar, inspiraram o projeto desta pesquisa.

* * *

O prelúdio do conflito envolveu a troca do comando da SPI, em 2007, que passou de um servidor de carreira externa à SPI para outro servidor de carreira igualmente externa, mas que, diferentemente do antecessor, “era lido por muitas pessoas como um interventor” (E 27). Também “trocaram quase todos os diretores, boa parte dos gerentes na época” (E 17), cargos que foram assumidos por “vários gestores e outras pessoas que não tinham a ligação com esse histórico da Secretaria de Planejamento, não tinham experiência nessa questão” (E 17). Houve ainda “muita gente de planejamento que saiu por conta disso” (E 32), por conta dessa “horda dos gestores invadindo a SPI” (E 32), que na época “era um *locus* de APO” (E 28)¹⁴. Uma gradativa

¹⁴ APO é uma sigla que vai aparecer bastante neste trabalho, e significa Analista de Planejamento e Orçamento, que é o nome do cargo dos membros da carreira federal de planejamento, carreira quase sempre majoritária na SPI. Importante não confundir APO com a expressão *servidor de planejamento*,

sequência de mudanças que acabou resultando em “um novo modo de operação da secretaria” (E 12).

Com essa cena montada, já por volta de 2010, teria estourado “uma batalha ali, metodológica” (E 32), “sobre o que deve ser o planejamento e o PPA” (E 32), “uma briga, vamos dizer assim” (E 19), “uma espécie de competição entre modelos” (E 32) onde “um lado venceu e meio que esmagou o outro” (E 32), o que acabou virando “uma coisa assim de nós e eles” (E 31), “foi uma coisa muito ruim” (E 31), “um desgaste muito grande” (E 19), algo sobre o qual uma pessoa entrevistada frisou que “estaria xingando muito mais” (E 17) caso estivesse “falando disso sem gravar” (E 17).

Uma intensa polarização interna, portanto, onde “o grau de conflito era enorme” (E 22), que fez “pessoas que se davam não se darem mais” (E 31), sobre a qual até o lado vencedor admite que “exagerou na crítica” (E 27), que “não teve muita habilidade comunicacional” (E 27), que “não comunicava muito bem” (E 19), que “era muita porrada, era muita desconstrução” (E 27), uma postura de conflito pela qual alguns membros desse lado confidenciam ter sofrido também: “pagamos um precinho por isso” (E 28).

A compreensão dessa polarização possivelmente envolve fatores como carreira e convicção política dos servidores. Mas a questão dificilmente se esgota nisso. Em relação ao fator da carreira, de fato houve a “oxigenação” (E 28) da secretaria pela chegada de pessoas de outras carreiras, o que em tese atenuaria a dominação da secretaria pelos APOs, facilitando eventuais mudanças. Mas “teve também APOs ali que se alinharam” (E 32). Uma pessoa conta o seguinte: “teve muita gente que chegou pra mim e falou assim: ‘eu acho isso há 10 anos’” (E 29), de modo que “esse ânimo já estava estabelecido, e ele só não se manifestava porque não tinha caminho” (E 29). Ou seja, “lá era meio a meio, era disputado” (E 27), “metade apoiava, metade não apoiava” (E 19).

que uso frequentemente neste trabalho para me referir a qualquer pessoa que trabalhe com planejamento, APO ou não. Por “gestores” as pessoas normalmente se referem a membros da carreira de gestão, cujo nome do cargo é Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG).

E em relação ao fator da convicção política, certamente há “briga entre os APOs, por questões metodológicas, às vezes ideológicas” (E 32), dado que alguns “são mais alinhados com um pensamento mais progressista, mais de esquerda, outros mais de direita” (E 27). Mas isso não quer dizer que observaremos alinhamentos automáticos sempre que houver propostas mais para um lado ou mais para o outro, de modo que “tem perfis que são progressistas que podem ter sido contrários” (E 27) a essa mudança, mesmo que ela se vendesse como progressista.

Então “variou muito a resposta ao plano” (E 22), porque “não tem uma associação linear entre campo progressista e entendimento dos procedimentos burocráticos” (E 22). No contexto do “nós e eles” (E 31), uma pessoa entrevistada relata: “eu fazia parte inclusive da turma mais progressista” (E 31), mas, “em relação ao modelo, passei a ser eles” (E 31). “A gente começou a ser chamados de burocratas, que a gente emperrava” (E 12), uma coisa tipo “vocês são os burocratas que atrapalham o Brasil crescer, e existe outro lado que quer fazer o Brasil crescer” (E 12).

* * *

A mensagem presidencial (D 6) que em 2011 encaminhou o projeto de lei do então novo PPA ao Congresso Nacional declara já em sua apresentação que “a estrutura e a linguagem do Plano Plurianual (PPA) foram alteradas para que o Plano expresse, de fato, as políticas públicas” (D 6, p. 11).

A mensagem (D 6) apresenta como uma das novidades a superação de “limites da estrutura anterior, que permitia uma sobreposição entre Plano e Orçamento” (D 6, p. 114), indicando que uma “inovação no PPA é a inexistência do detalhamento das Ações, que agora constam apenas dos Orçamentos” (D 6, p. 114), de modo a evitar a “sobreposição anterior” (D 6, p. 114), que “confundia o PPA com o Orçamento à medida que mantinha níveis idênticos de agregação entre os instrumentos” (D 6, p. 114).

Outra novidade foi o princípio da “responsabilidade compartilhada para realização dos Objetivos e alcance das Metas de cada Programa Temático” (D 14), trazido pelo decreto de gestão (D 14) do PPA 2012-2015. A responsabilidade de cada órgão pela

mera prestação de informações sobre metas e objetivos continuou existindo neste PPA. No entanto, a materialização em si das metas e objetivos do plano passa a ser de responsabilidade difusa, associada a todo o conjunto de governo.

Houve ainda a introdução da noção de “metas qualitativas” (D 6, p. 115), tratadas no documento como sendo “particularmente interessantes porque ampliam a relação do Plano com os demais insumos necessários à consecução das políticas, além do Orçamento” (D 6, p. 115). Além disso, os indicadores passaram a ser concebidos como meros caracterizadores do programa temático, elementos “dotados de maior capacidade de revelar aspectos das políticas” (D 6, p. 115), e, por essa natureza mais descritiva, deixaram de possuir associadas a eles quaisquer metas de alcance.

A mensagem (D 6) argumenta que as “novas categorias portam uma versatilidade capaz de expressar relações que, antes, eram restritas pela contabilidade pública” (D 6, p. 116), o que “foi fundamental para revelar boa parte das políticas para as mulheres, raça, criança e adolescente, idoso, LGBT, quilombola, povos e comunidades tradicionais, juventude e pessoa com deficiência” (D 6, p. 116).

Um exame do anexo I (D 15) da lei que instituiu esse novo PPA permite observar que a estrutura dos seus objetivos e metas permite declarar coisas como “adicionar 10.326 MW de capacidade instalada de geração de energia elétrica” (D 15, 165) ou “construir 5.007,9 km de rodovias” (D 15, 413), por exemplo. Mas também permite falar em “ruptura do ciclo intergeracional de pobreza” (D 15, p. 62), “reverter representações negativas da pessoa negra” (D 15, p. 175), “modificação da desigual divisão sexual do trabalho” (D 15, p. 310), “respeito à livre orientação sexual e identidade de gênero” (D 15, p. 338), e “garantir aos povos indígenas a plena ocupação e gestão de suas terras” (D 15, p. 344).

O novo PPA é descrito pela mensagem (D 6) como “um documento intensivo em conhecimento sobre as razões do atual estágio de desenvolvimento do Brasil” (D 6, p. 116), tentando induzir que a “arquitetura institucional a ser criada considere a diversidade brasileira expressa nas diferenças culturais, econômicas e sociais” (D 6, p. 121), alertando para o risco de que “falhar na gestão pode representar a radicalização da desigualdade” (D 6, p. 121), e deixando claro aquilo que talvez seja a sua maior

aposta, que pode ser resumida na declaração de que a “chave para a transformação da sociedade [...] não é o desenho, mas sim a disponibilização dos bens, serviços e valores à sociedade” (D 6, p. 121).

* * *

Um dos pontos mais criticados por servidores contrários à mudança seria o fato de que “as ações orçamentárias já não se relacionam com os objetivos, nem com as metas” (E 24), o que poderia ser visto como um duplo movimento de enfraquecimento. Primeiro “o discurso de integração plano-orçamento-gestão foi enfraquecendo para integração plano-orçamento” (E 33). Depois, “a integração plano-orçamento enfraqueceu também” (E 33), com a ideia de “separar o plano do orçamento, como se isso fosse possível no mundo real” (E 33).

Teria vindo “essa onda aí de tentar descolar o PPA do orçamento” (E 18), provocada pelo diagnóstico de que, “segundo alguns, o PPA estava sendo arrastado pelo orçamento” (E 18), o que seria um “raciocínio equivocado do grupo que estava querendo fazer a mudança” (E 18), por que esse grupo não estaria “levando em consideração a cultura” (E 18), ou estava “achando que assim ia mudar a cultura, como se cultura mudasse por decreto ou portaria” (E 18).

Nos órgãos, “a cultura é sempre do ‘me arruma o dinheiro que depois eu vejo o que eu faço’” (E 18), e, com essa mudança, “o que o PPA estava oferecendo de concreto em relação àquilo que era a cultura?” (E 18). Estava oferecendo “uma desarticulação entre o plano e o orçamento” (E 18), o que seria “mais um motivo para os órgãos não se preocuparem com o plano, já que cultura era de valorização do orçamento por conta do dinheiro” (E 18). Algo que seria problemático, dado que, “no fundo, o que é o valor do programa é o valor da soma das ações” (E 33), e quando “você tenta fingir que essa conexão não existe, ela dá mais trabalho para os órgãos” (E 33).

Outro ponto de crítica é o de que a mudança de modelo teria trazido consigo “uma confusão muito grande” (E 2) do ponto de vista conceitual, de modo que “as coisas eram difíceis de entender, os conceitos, as propostas, ninguém entendia direito os conceitos novos” (E 33). O novo PPA teria vindo com “uma metodologia muito macia”

(E 2), o que seria “um retrocesso, no sentido de ir contra o básico das várias metodologias, das várias práticas de planejamento” (E 17).

Uma expressão desta suposta confusão conceitual seria o chamado *programa temático*, a categoria mais ampla e desagregada do novo modelo. “Inventaram esse conceito, conceito não, essa terminologia, temático, e o temático, o que é temático?” (E 40). Esses “temas, como eu ia falar, eram recorte de política” (E 17), “uma coisa muito vaga em termos de classificação de gastos públicos” (E 17). Algo como “transformar tudo em um grande guarda-chuva” (E 18), sai “de 300 programas bem desenhados para 50 guarda-chuvas” (E 18).

Um enxugamento que acabou causando certo desconforto na Esplanada, como bem ilustra um ofício (D 16) enviado em maio de 2011 pela Secretaria de Políticas para Mulheres (SPM) à SPI, solicitando que figurassem no PPA, “ao lado do Programa Temático Igualdade de Gênero, também o Programa Temático Enfrentamento da Violência contra as Mulheres e o Programa Temático Autonomia das Mulheres” (D 16), uma solicitação não acatada pela SPI, de modo que a SPM continuou tendo apenas um programa temático, chamado “Política para as Mulheres: Promoção da Autonomia e Enfrentamento à Violência” (D 15, p. 310). Outro exemplo sobre isso é o caso da “saúde, que tinha 10 programas, e passa a ter um único programa” (E 18). O PPA teria virado “um balaio de gato” (E 18).

Ainda sobre a confusão conceitual, dentro do “próprio conceito de programa temático, quando você desdobra aquilo, tem um monte de coisas imprecisas” (E 40), que seriam resultantes de uma “maneira muito estranha de lidar com a questão, rebatizando algumas coisas” (E 33), produzindo “muito adjetivo para pouco substantivo” (E 33). “Tinha conceitos de metas, iniciativas, indicadores, que se misturavam” (E 2), “não houve correta separação disso, e até a correta definição disso” (E 2).

As críticas sobre os indicadores, metas e iniciativas apontam, diferentemente do caso do enxugamento dos programas, para um excesso de permissividade por parte da SPI, que “não conseguia entender a importância de organizar aquilo sistematicamente” (E 13), que teria deixado de cumprir o papel de “fazer esse *enforcement* interno” (E 2), um papel “quase desse *Big Brother*” (E 2), de se comportar como a “figura do

planejamento” (E 2), o que teria resultado em “uma despadronização enorme no plano” (E 2).

“Aquilo que deveria estar em meta, aparecia em indicador, aparecia em iniciativa; o que deveria estar em indicador, aparecia em iniciativa” (E 2), o que acabou permitindo que as áreas finalísticas dos ministérios pudessem “botar tudo no PPA” (E 2), “e aí começa a entrar um monte de coisa” (E 2), “muita coisa pequena” (E 2), “coisas que não deveriam estar em lugar nenhum” (E 2), “uma perda assim, em termos de organização, de padronização” (E 2), o que “acabou criando mais daquilo que você queria simplificar” (E 33).

Mais um ponto de crítica seria a percepção de que “não tem desenho de programa” (E 24), de que “o programa temático não traz consigo uma programação” (E 40). Faria falta “uma correlação racional, linear, organizada, de causa e efeito” (E 24), faria falta um esclarecimento sobre a “relação entre as ações de uma política bem feita e os indicadores de resultado daquela política” (E 24), “não tem uma relação entre meios e fins claramente definida” (E 24), “você já não consegue dizer quanto custa mover um indicador na sociedade” (E 24).

Aquilo que “eu tenho que fazer deve ser quantificado, deve equivaler à meta para um determinado intervalo de tempo” (E 40), uma premissa que não teria sido respeitada, “aí você perde essa aderência fundamental, de toda política ser traduzida numa fórmula, no mapa, em um modelo simples” (E 24). “Como é que eu chego nesse objetivo? Mediante a não-programação, uma não-programação” (E 40). “Onde queremos chegar? Não sei” (E 24). Tudo isso resultaria em “um mapa confuso” (E 24), com “tudo dissociado” (E 24), um plano que “confundiu todo o governo” (E 24). “Se a ideia era desamarrar, funcionou” (E 33).

Há ainda as críticas centradas na impressão de que “o plano não foi pensado para ser monitorado” (E 33), de que o novo modelo “perde total a transparência” (E 24), de que ele “tirou visibilidade da ação governamental” (E 40), de que esse PPA “praticamente impede controle social” (E 40), de que ele, “em termos de planejamento, de transparência, não agrega nada” (E 17). Entidades como “fóruns, conselhos, interconselhos, ONGs, que tem pretensão de fazer acompanhamento, ficaram

desorientadas, desesperadas” (E 40). “Isso foi questionado tanto pelo Congresso como foi questionado pelo Tribunal de Contas, mas não adiantou” (E 24).

As consultorias de orçamento da Câmara e do Senado salientam, por meio de nota técnica (D 17) publicada em 2012, que “o elo entre o PPA e o orçamento deixa de ser a ação orçamentária” (D 17, p. 54), o que “impõe grande dificuldade em se acompanhar de forma direta se os recursos orçamentários [...] são compatíveis com o cumprimento das metas” (D 17, p. 54), ou seja, tornando “bastante difícil, para qualquer cidadão, verificar quanto estão custando os ‘planos/programas/iniciativas/ações’ do governo” (D 17, p. 55).

O TCU faz críticas semelhantes por meio do parecer (D 18) que reprovou as contas do governo de 2014, destacando que “o modelo vigente de PPA apresenta fragilidades” (D 18, p. 65) que “reduzem a transparência do plano” (D 18, p. 65), e “dificultam ao cidadão associar os custos incorridos pela administração pública aos produtos e resultados mais amplos, entregues a cada período do ciclo de gestão” (D 18, p. 65).

As críticas também se espalharam por entidades não governamentais. Dentre elas temos, por exemplo, o CFEMEA, que, por meio de nota (D 19) publicada em 2012, lamentou que os programas do PPA, “em vez de serem orientados para a resolução de problemas [...], passaram a ser grandes guarda-chuvas” (D 19), o que seria decorrência da atuação do governo “no sentido de decidir sozinho sobre os recursos públicos” (D 19), algo que, por um lado, garante “mais autonomia aos gestores dos órgãos públicos” (D 19), mas que também “torna impossível o nosso acompanhamento do que é feito pelo Governo com os recursos públicos” (D 19), o que implica que “o Orçamento Mulher não sobreviverá como historicamente foi idealizado e desenvolvido” (D 19).

O Contas Abertas também fez suas críticas à mudança de modelo do PPA. Por meio de nota (D 20) publicada no Estadão em 2013, o instituto reclama que o novo modelo, “travestido de decisão técnica para o aperfeiçoamento da metodologia” (D 20), tornou “uma odisséia verificar se os programas e as ações orçamentárias são compatíveis com as 'iniciativas' e metas do PPA” (D 20). Além disso, o instituto salienta a dificuldade de se acompanhar no PPA aquilo que seriam “programas fantasia, anunciados com

pompa e ufanismo pelo governo”, como "Brasil Sem Miséria, Brasil Carinhoso, Mais Educação, Saúde da Família, Rede Cegonha, Saúde Não Tem Preço, Olhar Brasil, Brasil Sorridente, Bolsa Verde, Brasil Maior, dentre outros" (D 20).

Já o Inesc, por sua vez, posicionou-se de forma razoavelmente esperançosa em relação ao novo PPA, constituindo-se como uma solitária exceção. O instituto previu boa parte das reações negativas ainda em 2011, quando adiantou em nota (D 21) que o novo modelo do PPA iria “provocar um desconforto generalizado junto às arenas decisórias dos ministérios” (D 21), um incômodo que alcançaria “também o Congresso Nacional e o Tribunal de Contas” (D 21). Segundo o Inesc, a mudança estaria pautada na ideia de que a realização de alguns direitos “exige a ação de mais de um ministério para ser efetivado” (D 21), como “a igualdade de gênero e raça, direito à alimentação, entre outros” (D 21), e que por isso o novo modelo buscaria “desconstruir a imagem de o ministério ser um mero agregado de ações” (D 21), uma proposta que teria que lidar com a “reação da burocracia tradicionalista” (D 21), já que “o *locus* de poder de cada ministério será, de certa forma, questionado” (D 21).

* * *

Exceções à parte, é razoável concluir que as especificidades da mudança de modelo do PPA receberam críticas de praticamente todos os lados, críticas que vieram acompanhadas de uma variedade de teorias e especulações sobre o que poderia estar por trás dessa mudança. Um dos elementos que mais aparecem nessas especulações é a referência a uma espécie de negação, uma ideia de que a “mudança do modelo tinha uma negação por trás” (E 31), um certo “propósito de destruir o modelo” (E 31), algo como “demonizar o modelo de planejamento” (E 31).

O novo modelo representaria então um “decréscimo, no sentido metodológico” (E 13), onde a “preocupação com método e com sistematização passou a ser vista como engessamento” (E 13). Uma “espécie de anti-intelectualismo” (E 32), de “antiteorias de planejamento” (E 32), um “ataque constante ao próprio ato de planejar” (E 32). A “palavra método virou um vilão, a gente não podia falar em método” (E 12), “não podia ter método para nada” (E 12).

Um servidor contrário à mudança a interpreta como “obra de quem não entende de planejamento” (E 40), de quem “não tinha formação suficiente, conhecia pouco de planejamento” (E 40), de “quem se amedrontou com a realidade encontrada” (E 40), e que “busca soluções muito simplistas, não a superação, busca a construção de uma outra coisa simplificada” (E 40), produzindo um modelo que “conceitualmente é muito frágil, quer dizer, não tem uma base conceitual, essa é a grande deficiência” (E 40).

Outro servidor contrário à mudança atribui essa espécie de negação a uma dimensão mais econômica, uma perspectiva a partir da qual se olhava para o modelo antigo e se pensava: “tudo isso é muito fiscalista” (E 24), “muito liberal” (E 24), “e somos um projeto político não liberal” (E 24). Nessa visão, dar continuidade ao que já existia “pareceria ser uma coisa, uma rendição ao modelo” (E 24), que “se subordinava ao FMI, se subordinava a essas instâncias internacionais de regulamentação, que de fato tinham uma orientação muito neoliberal” (E 24).

Entre os servidores contrários à mudança, há também quem associe o aspecto de negação a uma dimensão mais partidária, argumentando que a concepção que foi se desenvolvendo sobre o modelo antigo era a de que “isso é coisa de tucano, ter um responsável é coisa de tucano, gestão por resultados é coisa de tucano” (E 18). Teria ocorrido aí uma certa “contaminação ideológica no debate” (E 18), onde não só o antigo governo, mas os antigos “técnicos também ficaram com o carimbo de tucano” (E 18). Algo que seria um equívoco, já que aquilo que o antigo modelo representava “não é coisa de tucano, é gestão” (E 18).

Há ainda a interpretação de que a mudança do PPA envolveria por parte dos técnicos “muitas estratégias pessoais” (E 17), “de pessoas querendo se aproximar do poder” (E 17), “querendo ficar bem na foto” (E 17), produzindo um PPA “muito mais útil para discurso político” (E 17). Um PPA que, ao conter “um monte de meta e um monte de indicador sem se comprometer com a anualização daquelas metas” (E 39), talvez pudesse agradar o alto escalão do governo, possibilitando que ele pudesse “cumprir obrigações constitucionais” (E 17) ao mesmo tempo em que “não se compromete com nenhuma meta” (E 17). E “na medida em que você não declara nada, que não se compromete com nada, você não pode ser cobrado, né?” (E 17). Uma espécie de

“subterfúgio pra isentar o Poder Executivo de ser cobrado por órgão de controle” (E 39), “evitando criar qualquer tipo de constrangimento” (E 17).

Há também entre os servidores contrários à mudança quem explique a postura de negação ao modelo antigo como sendo uma forma improvisada de romper com formalismos, uma necessidade imposta pelas prioridades da época, como o PAC, por exemplo. Houve “uma PACzação, tudo era PAC, tinha PAC da saúde, PAC da educação, e isso enfraqueceu ainda mais o processo de planejamento, é um sintoma da ausência de um planejamento sistêmico, agregativo” (E 8). E a mudança no PPA seria então um desdobramento dessa PACzação, de uma certa “cultura do jeitinho” (E 39), um “aumento de improviso” (E 39), uma coisa de valorizar “estruturas paralelas de gestão” (E 39) ao invés de “corrigir as deficiências que tinha no sistema” (E 39), “abrindo espaço para tudo que é tipo de improviso e ineficiência” (E 39), deixando o sistema formal “pra lá, como na história do ‘pra inglês’, ou ‘pro legislativo’ ver” (E 39), algo como o governo “caminhar para um lado e deixar correr do outro o sistema formal” (E 39).

Há ainda a tentativa de explicar a negação do modelo antigo como uma solução que daria ao governo mais flexibilidade para atender eventuais demandas de parceiros políticos. O “planejamento restringe o espaço da negociação política patrimonialista, porque o planejamento impede a micropolítica, o planejamento impede a racionalidade da micropolítica, digamos assim, ele organiza fila” (E 8), e a “falta de planejamento favorece a captura por interesse privado, é óbvio, você dá condições pra que as pessoas que não tenham boa-fé tenham meios melhores pra prosperar nesse seu intento, sei lá, predatório” (E 7).

Então, seria “melhor não ter detalhamento” (E 18) no PPA para que fosse possível atender aos requisitos de um planejamento que estaria “muito sujeito à interferência política” (E 18). Um exemplo dessa lógica seria o seguinte: “se hoje é estrada A, amanhã é estrada B, ou estrada C, então ao invés de eu dizer que é estrada A, B ou C, o que eu faço? ‘Construção de estrada’, boto genérico” (E 18). Outro exemplo seria o seguinte: para conseguir aprovar uma obra no limite orçamentário do PPA, “eu digo que custa R\$ 100 milhões” (E 18), depois de aprovada, “digo não, mas não era bem

assim, porque esqueci a desapropriação, esqueci não sei o que, na verdade são R\$ 300 milhões” (E 18), mas aí “já tinha anunciado politicamente que ia fazer” (E 18), então “o jeito era botar mais dinheiro” (E 18). Então “quanto menos detalhado, melhor para o jogo político” (E 18).

E há até quem atribua a negação do antigo modelo a uma dimensão mais epistemológica, “uma visão meio pós-moderna” (E 32), que enxergaria o modelo antigo como um “negócio muito cartesiano” (E 32), “muito ligado a uma metodologia determinada, de causa e efeito” (E 32), “um esquema muito certinho” (E 32). E “o PPA 2012-2015 desmontou isso aí completamente, como se fosse o PPA pós-moderno” (E 32).

A mudança então teria vindo no sentido de “desconstruir” (E 32), de mostrar que “a realidade é muito mais complexa que esse seu esqueminha quadrado, cartesiano” (E 32). Uma concepção de complexidade que viria tentar justificar “que a gente tem que se preocupar com os bens e serviços, e nada mais é apreensível” (E 32), o que “não é um tipo de planejamento alternativo, é meio que uma negação do planejamento” (E 32).

* * *

Essa foi uma amostra parcial sobre o conflito ocorrido na SPI entre 2010 e 2011, aquele conflito que originalmente eu imaginava ser o meu objeto de pesquisa, e que agora eu vejo mais como um choque entre duas *sinédoques de planejamento*. Na maioria das entrevistas que conduzi durante este estudo, após passar um tempo falando sobre esse conflito, as pessoas entrevistadas levavam a conversa para o passado, tentando me mostrar alguma coisa por lá que pudesse ajudar a explicar o conflito. É isso que vamos fazer a partir de agora. Entre o **Capítulo 2** e o **Capítulo 5**, veremos como as pessoas construíram e intensificaram a *sinédoque da avaliação-como-se-fosse-planejamento*. E, a partir do **Capítulo 6**, veremos como elas fizeram o mesmo para *sinédoque da entrega-como-se-fosse-planejamento*.

Capítulo 2: “FHC gosta de gerentes”

Marcos emblemáticos do que se pode chamar, para nossos fins, de uma primeira fase do gerencialismo no governo FHC foram a criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) e a publicação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), ambos ocorridos já em 1995, primeiro ano do primeiro mandato de FHC.

O decreto (D 22) que formaliza a estrutura regimental do MARE estabelece entre as suas competências a definição de diretrizes para a reforma do Estado, políticas de desenvolvimento institucional e capacitação do servidor, reforma administrativa e modernização da gestão, uma configuração que parece tentar materializar o ideário gerencialista a partir de uma linha de ação de natureza mais organizacional.

O PDRAE (D 23) torna evidente essa preferência. O documento declara que a “mudança da gestão” (D 23, p. 55) envolveria “reformas institucionais-legais” (D 23, p. 55) em associação com uma “nova cultura gerencial e suas respectivas práticas” (D 23, p. 55). A ideia era implementar “uma ação de avaliação institucional” (D 23, p. 55) que permitisse “mensurar os graus de consecução dos objetivos pretendidos” (D 23, p. 55). Essa lógica permitiria, por exemplo, que se iniciasse em autarquias federais um “processo de transformação em agências autônomas, ou seja, em agências voltadas para resultados” (D 23, p. 55).

Segundo uma pessoa entrevistada (E 24), havia no governo FHC dois modelos concorrentes. Um deles é descrito como sendo mais institucional, pretendendo melhorar a gestão pela via das organizações, algo que pode ser sintetizado nas figuras do MARE e do PDRAE. O outro modelo é descrito como sendo mais fiscal, visando melhorar a gestão pela via do gasto. Entre esses dois, parece-nos argumentável que o primeiro modelo talvez tendesse a prevalecer, com todas as vantagens imagináveis de um modelo que já havia largado na frente. Mas isso não aconteceu.

No desenrolar dessa disputa, aconteceu 1998. E “1998 não é desprezível” (E 38). Uma “crise econômica de grandes proporções” (E 24), um “período muito complicado, de ajuste fiscal forte” (E 18), “um choque orçamentário brutal” (E 24), um “ambiente de

crise total” (E 38), “no Ministério era proibido imprimir, era proibido cafezinho” (E 38). Relatos como esses ajudam a reconstruir o clima de crise trazido pelos acontecimentos de 1998, sobre o qual a Mensagem Presidencial enviada ao Congresso Nacional em 1999 (D 7) fala intensamente.

O documento inicia colocando o Brasil como “vítima de um descompasso” (D 7, p. XII), de uma “turbulência desencadeada pela crise financeira internacional” (D 7, p. XI), protagonizada especialmente pelos então chamados Tigres Asiáticos e pela Rússia. Descreve a situação dali para frente, que basicamente pode ser resumida em dois pontos: a negociação com o Banco Mundial, por meio da qual o Brasil tomou empréstimo na ordem de US\$ 42 bilhões, “reforçando nossas reservas cambiais” (D 7, p. XII); e o simultâneo anúncio do “Programa de Estabilidade Fiscal para o triênio 1999-2001, com metas de superávit primário” (D 7, p. XII).

Essa opção de combater a vulnerabilidade cambial pelo via do aperto fiscal foi um fator importante no contexto da disputa entre os dois modelos gerencialistas. Esse rigoroso corte de gastos, ao mesmo tempo em que enfraqueceu o primeiro modelo, menos retracionista, também impulsionou o segundo, mais fiscalista, desencadeando uma sequência de movimentos que pode ser encarada como uma segunda fase do gerencialismo no governo FHC, uma espécie de “reforma gerencial por meio do gasto” (E 24).

Do ponto de vista puramente organizacional, este movimento poderia ser resumido da seguinte maneira. No primeiro dia do segundo mandato de FHC o MARE é extinto por uma medida provisória (D 24). A mesma medida denomina um ministério como Ministério do Orçamento e Gestão e transfere as competências do MARE para ele. Seis meses depois uma nova medida provisória (D 25) rebatiza este mesmo ministério como Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Houve nesse processo um deslocamento do *locus* de materialização do ideário gerencialista, de modo que, para entender este novo lugar, precisamos, como se diz, seguir o objeto, ou seja, precisamos nos afastar um pouco do olhar meramente organizacional, e nos aproximar de uma ótica mais ligada a questões de investimentos, de planejamento, de orçamento, de gestão fiscal.

* * *

Ainda durante o primeiro mandato de FHC, em um canto da Esplanada afastado do emblemático MARE, havia uma reduzida equipe trabalhando na gestão de uma carteira que compreendia 42 projetos de investimento, sendo 16 na área de desenvolvimento social e 26 na área de infraestrutura. Esses 42 projetos nada mais eram que uma seleção de investimentos que já estavam previstos no PPA 1996-1999, mas que tinham essa estrutura especial de acompanhamento. Era uma “areazinha pequena” (E 18), mas que “acompanhava os empreendimentos estratégicos do governo” (E 18), e que “tinha a responsabilidade pela gestão, pela articulação com os demais órgãos, que tocava esses projetos” (E 18).

Em discurso (D 26) proferido em 1996 sobre este recorte de projetos, conhecido como Brasil em Ação, FHC ressalta que “esses 42 projetos não constituem o conjunto de ações do governo” (D 26, p. 4), estando de fora, por exemplo, “ações na reforma do Estado, que são da maior importância” (D 26, p. 4), mas que “não estão aqui, porque são de outra natureza” (D 26, p. 4). Essa fala é bastante relevante, porque evidencia que ainda não havia clareza em 1996 sobre uma eventual convergência em um futuro próximo entre uma ideia de reforma gerencial e o modelo do Brasil em Ação.

Esse modelo consistia em um tripé composto por “um gerente por projeto, o controle do fluxo financeiro e das ações, e o sistema de informações” (E 38). Conforme um dos relatórios de prestação de contas sobre o programa (D 27), “um sistema de gerenciamento foi desenvolvido exclusivamente para o Brasil em Ação” (D 27, p. 2), de modo que cada empreendimento possa ser “acompanhado diariamente por um gerente” (D 27, p. 2).

Indicadores de execução física eram estabelecidos para cada um dos 42 projetos. Algo como “quantidade de famílias atendidas” (D 27, p. 5), como no programa Carta de Crédito, ou “quilômetros construídos” (D 27, p. 22), como no projeto Linha de Transmissão de Tucuruí, para ficar em dois exemplos. Metas de execução eram então estabelecidas a partir destes indicadores, como “200 mil famílias atendidas”, no primeiro exemplo, e “325 km construídos”, no segundo. Associada a esse indicador estava a meta de execução financeira, fixada, a preços de 1998, em R\$ 2,9 bilhões no

primeiro exemplo, e R\$ 88,6 milhões no segundo. Esse conjunto formava a chamada execução físico-financeira, um dos elementos do tripé.

O segundo elemento consistia no Sistema de Informações Gerenciais (SIG), um ambiente informatizado cujo “foco principal estava no monitoramento físico-financeiro e no compartilhamento de informações sobre restrições e providências, para facilitar o encaminhamento de soluções, sem burocracia” (D 3, p. 12), conforme relatado em documento conhecido como Livro Branco do Planejamento (D 3), sobre o qual voltaremos a falar mais adiante.

E o terceiro elemento consistia na própria figura do gerente, que era “responsável pelo alcance das metas” (D 3, p. 12), a quem cabia “mobilizar recursos, promover parcerias e superar obstáculos” (D 3, p. 12). Conforme vislumbrado por FHC, o gerente é o responsável “para que as coisas possam acontecer” (D 27, p. 6), sendo também o “repositório da informação mais *up to date*, que está mais presentemente ali” (D 27, p. 6).

Uma matéria (D 28) de 1997 publicada pela Folha de São Paulo afirma que “enquanto os ministros tomam cafezinho com parlamentares e governadores, o segundo escalão cuida da máquina federal e governa” (D 28), explicando que “desde o início de sua gestão, FHC decidiu fortalecer os secretários-executivos e outros técnicos, considerados os gerentes da República” (D 28). A matéria chega até a dar voz às “suspeitas em Brasília de que o segundo escalão turbinado governe mais que os ministros” (D 28), apenas para logo em seguida descartá-las, não deixando de frisar que “FHC gosta de gerentes” (D 28).

Com o passar do tempo o Brasil em Ação foi ganhando visibilidade. Não apenas pelo conteúdo de seus projetos, mas também por esse característico modelo de gerenciamento. O Livro Branco aponta “o gerenciamento e o conteúdo estratégico” (D 3, p. 12) como sendo a “essência do programa” (D 3, p. 12). Na já mencionada Mensagem Presidencial enviada ao Congresso Nacional no início de 1999 (D 7), o Brasil em Ação já aparece promovido a “método de gestão apto a substituir [...] práticas tradicionais e rotineiras [...] típicas do Estado burocrático” (D 7, p. 6), ou seja, aqui já

aparece com clareza a convergência entre uma ideia de reforma gerencial e o modelo do Brasil em Ação

O documento segue apontando que o modelo “produziu os efeitos pretendidos” (D 7, p. 9), destacando dentre os seus êxitos a conclusão de uma hidrelétrica em Xingó (D 7, p. 9), de uma rodovia pavimentada entre Manaus e a fronteira com a Venezuela (D 7, p. 10), de um gasoduto entre Brasil e Bolívia (D 7, p. 10), bem como o assentamento de 280 mil famílias de agricultores sem-terra, número superior ao total de assentamentos somados nos trinta anos anteriores (D 7, p. 11).

Essa atmosfera de êxito proporcionou à pequena equipe que coordenava o Brasil em Ação um considerável crédito junto a FHC, criando condições para que ela pudesse fazer a proposta de “levar o modelo gerencial dos projetos do Brasil em Ação para todo o governo, para toda a administração pública” (E 18). Essa equipe teria sugerido ao presidente “organizar toda ação governamental na forma de programas” (E 18), que “teriam gerentes responsáveis por seus resultados” (E 18), resultados estes que “já seriam estabelecidos no próprio desenho dos programas” (E 18).

A sugestão foi acatada. No início de 1999, ano de elaboração do PPA 2000-2003, FHC anuncia na mensagem aos congressistas que “em vista dos resultados alcançados, o Governo Federal tomou a decisão de estender a modalidade de gestão implantada pelo Programa Brasil em Ação a todas as suas ações” (D 7, p. 11). Em seguida, a mensagem declara que isso vai ser feito por meio do PPA, cujas ações, para serem incluídas, “deverão estar estruturadas na forma de programas, com objetivos, valores, fontes de financiamento, metas e cronogramas físicos e financeiros” (D 7, p. 12), programas estes que “contarão, cada qual, com um gerente responsável por sua execução” (D 7, p. 12).

* * *

Todo esse movimento acabou imprimindo no PPA certa identidade, algo que até então ele não tinha. Criado pela Constituição Federal de 1988, o instrumento havia acumulado apenas duas edições naquela época, o PPA 1991-1995 e o PPA 1996-1999. “Os dois primeiros foi aquele horror” (E 40), “ninguém fazia a menor ideia de

como é que organizava aquilo” (E 40). Até então, muitos viam o PPA como “motivo de chacota” (E 18). Isso até esse momento singular do governo FHC, que “foi onde o PPA ressurgiu” (E 28).

É possível derivar essa identidade do PPA 2000-2003, batizado de Avança Brasil, diretamente do modelo de gerenciamento do programa Brasil em Ação. Basta imaginar o tripé funcionando em grande escala. Em primeiro lugar, a ideia de fluxo físico-financeiro é elevada a integração plano-orçamento. Não estamos mais tratando apenas de fontes de financiamento de algumas dezenas de projetos, mas do próprio Orçamento Geral da União (OGU). Sendo o PPA quadrienal e o OGU anual, essa integração era feita “por uma identidade entre as ações do PPA e as ações dos orçamentos anuais” (E 10). Isso foi percebido como uma “mudança brutal” (E 24), de “grandíssimas proporções” (E 24), considerada por alguns como “a ideia chave” (E 24) do PPA 2000-2003.

Temos ainda a figura do gerente, outro elemento do tripé. “Um gerente para cada programa’, que era o que se falava naquela época” (E 28), possibilitando que se pensasse não apenas em integração plano-orçamento, mas em “integração plano-orçamento-gestão” (E 36). O gerente era visto como “alguém que é dono daquela política, que é responsável, tem que colocar embaixo do braço e batalhar” (E 28). Uma “lógica que foi percebida – e com razão – como sendo uma expressão do *New Public Management*” (E 24), que “busca responsabilizar os gestores pelos produtos” (E 24).

A escalada da ideia dos gerentes tornou possível, inclusive, que não fosse extinta a Escola Nacional de Administração Pública (Enap), que havia “perdido seu papel com a extinção do MARE” (E 37), mas que depois adota como sua atividade principal a “formação e capacitação desses gerentes” (E 37), algo que garantiu a “sobrevivência da Enap” (E 37), que, inclusive, passou a contar, na época, com uma “Diretoria de Desenvolvimento de Gerentes e Servidores” (D 29).

E o último elemento do tripé, que era o SIG, “virou SIGPLAN” (E 38), acrônimo para Sistema de Informações Gerenciais de Planejamento. Uma nota divulgando seu lançamento o descreve como uma “rede de informações sobre o Avança Brasil” (D 30), por meio da qual “o governo terá condições de controlar a execução financeira –

quanto se gasta – e a execução física – os resultados que se obtém – dos programas do Avança Brasil” (D 30).

* * *

A visibilidade do então novo PPA fica evidente de muitas formas, a começar pela disputa travada entre caciques no Congresso Nacional para relatar o projeto de lei do plano. A revista Isto É noticiou (D 31) a disputa como uma “queda-de-braço entre o todo poderoso senador Antônio Carlos Magalhães” e o “líder do PMDB no Senado, Jader Barbalho”. Segundo a revista, “FHC não colocou panos quentes”, e “estimulou Jader a medir forças” com Antônio Carlos Magalhães. Depois da intervenção de uma série de aliados de FHC, incluindo Michel Temer, Aécio Neves e Geddel Vieira Lima, o episódio terminou com Antônio Carlos Magalhães derrotado e com a relatoria do PPA nas mãos de Jader Barbalho, como queria FHC (D 31).

Outra mostra da relevância do Avança Brasil pode ser encontrada no fato de ter sido realizada solenidade de apresentação do plano no Palácio do Planalto, ocasião em que FHC proferiu longo discurso (D 1) sobre o novo PPA. O início do discurso é marcado por uma série de agradecimentos que nos revelam que a cerimônia contou com a presença dos presidentes das duas casas do Congresso Nacional, de presidentes de vários tribunais superiores, e de uma considerável quantidade de governadores.

Houve ainda um evento, noticiado pela Folha de São Paulo (D 8), quando “FHC foi apresentado aos 365 gerentes que cuidarão de cada um dos projetos do Avança Brasil” (D 8). Ali “todo mundo viu mulheres de vestidos longos, homens nos seus melhores ternos, cabelões arrumados” (E 40), quando “esses gerentes inclusive tiraram uma foto com o Presidente da República” (D 8). Segundo a Folha, FHC coloca o Avança Brasil como uma “nova forma de gerir os recursos federais” (D 8), prometendo aos gerentes que não iria tolerar “pressão política, padrinho ou afilhado” (D 8) por parte do Congresso Nacional em relação à alocação de recursos do PPA.

Além disso, um decreto (D 32) publicado em meados de 1999 sugere a consolidação do PPA enquanto indutor de uma reforma gerencial pela via do gasto, mais associada ao Ministério do Planejamento, em detrimento da via organizacional, mais associada

ao extinto MARE. O decreto demanda aos órgãos a tarefa de revisar as suas estruturas internas, mas tendo como referência a lógica dos programas do PPA. Segundo o decreto, “os Ministérios, as autarquias e as fundações deverão apresentar, até 30 de setembro de 1999, proposta de revisão de suas estruturas, de forma a adequar o órgão e a entidade para o melhor desempenho de suas competências, especialmente na execução dos programas do Plano Plurianual – PPA” (D 32, art. 1º).

* * *

O PDRAE (D 23), ao falar explicitamente sobre o *interesse público*, defende uma “administração pública gerencial” (D 23, p. 17), que possa estar “explícita e diretamente voltada para o interesse público” (D 23, p. 17), vendo o “cidadão como contribuinte de impostos e como cliente dos seus serviços” (D 23, p. 17). Ao longo do documento, vemos essa construção específica sendo definida como solução para certos problemas. O documento fala em um Estado que seja capaz de “promover a correção das desigualdades sociais e regionais” (D 23, p. 6), de exercer “seu papel complementar ao mercado na coordenação da economia” (D 23, p. 44), dotado de “maior condição de implementar as leis e políticas públicas” (D 23, p. 44), voltado para o “aprimoramento e melhoria da qualidade” (D 23, p. 55) dos serviços públicos.

Temos no PDRAE, portanto, uma construção de administração pública gerencial que rejeita aquilo que o próprio documento chama de “ideologia do Estado mínimo” (D 23, p. 55), preferindo antes um Estado que corrige desigualdades, que ajuda a coordenar a economia, que implementa políticas públicas e que aprimora serviços públicos. Um Estado ativo. Um Estado que promete entregar ao mesmo tempo em que promete melhorar suas entregas.

No entanto, como já dito, veio 1998. E com essa crise, veio a necessidade de tomar decisões. E dentre o vasto universo de soluções que as diversas correntes econômicas podiam oferecer, optou-se na época por uma linha de ação em particular, uma política retracionista. Tomou-se a decisão de aumentar consideravelmente a parcela da receita pública destinada ao pagamento de juros da dívida, produzindo assim os superávits primários. Uma opção que veio acompanhada por restrições severas

quanto às possibilidades de implantação de uma administração pública gerencial próxima daquela que estava idealizada no PDRAE.

No discurso de apresentação do PPA 2000-2003 (D 1), FHC deixa claro que o PPA foi organizado por “programas cujos recursos estão definidos já se considerando [...] a necessidade de um superávit primário” (D 1, p. 7). A falta de recursos públicos faz FHC descrever esse PPA como “um ato de confiança no Brasil” (D 1, p. 2), um projeto “ambicioso, porque estamos apresentando um conjunto de possibilidades que vão requerer parcerias” (D 1, p. 7).

FHC está se referindo às Parcerias Público-Privadas (PPP), arranjos valorizados na época pela possibilidade de captar recursos privados para compensar os recursos públicos direcionados ao pagamento de juros da dívida pública. O Livro Branco (D 3) as descreve como uma solução para “um descompasso entre a demanda de investimentos e a capacidade dos governos de responder a essa demanda com os instrumentos financeiros tradicionais” (D 3, p. 47). Justifica ainda a urgência de adoção desses arranjos no Brasil pela “necessidade de geração de superávits primários elevados” (D 3, p. 47), que “impõe limites estreitos para a realização de investimentos com recursos públicos” (D 3, p. 47).

Todo esse aperto orçamentário acabou refletindo negativamente na imagem do governo. O “governo tucano, ele ficou desgastado” (E 18), “não sobrava muito dinheiro para investimentos, para inovação” (E 18), “havia um *default*, era um estado de crise de legitimidade” (E 24). Em seu discurso sobre o PPA, FHC inclusive se defende de manifestações populares contra os ajustes, nas quais, para ele, “se gritava pelas ruas, muitas vezes de forma injusta, que o Governo não procurava outra coisa a não ser a estabilidade” (D 1, p. 8).

Uma pessoa entrevistada relata que alguns integrantes do governo começaram a pensar da seguinte maneira: “nós não podemos imputar à sociedade um prejuízo tão grande sem mostrar que nós também fazemos nosso dever de casa” (E 24). Era preciso “mudar a plataforma com que o gestor teria que se posicionar diante da sociedade” (E 24). Uma espécie de “busca por legitimidade” (E 24), “o que qualquer corporação faria”

(E 24), algo do tipo “tenho que manter minha clientela” (E 24), uma aposta para “resgatar a popularidade perdida pelo governo” (D 31).

Essa mudança de plataforma vai fazendo com que o *locus* do gerencialismo vá aos poucos sendo deslocado. O ideal de um Estado gerencial que promete entregar mais e melhor vai se convertendo no ideal de um Estado gerencial que passa a prometer apenas mensurar aquilo que eventualmente consiga entregar. O “resultado é transmutado em controle” (E 22). Uma noção bastante específica de *planejamento* passa a vigorar a partir daí.

FHC enaltece o novo PPA por promover “uma revolução na estrutura do Estado brasileiro” (D 1), Estado que dali em diante “dirá ao País o que será feito com o recurso do contribuinte” (D 1), que “vai saber onde vai ser aplicado este imposto, programa a programa” (D 1), e “saberá quem é individualmente responsável pela execução de cada um desses programas” (D 1).

O PPA vai sendo alçado a grande viabilizador dessa construção particular de *planejamento*, “no sentido de transparência, de organizar o orçamento, de você ter um cadastro de ações mais bem detalhado” (E 17), “uma ferramenta de transparência, de controle, etc., que serve para que a população possa gerar legitimidade e confiança” (E 24). O PPA “trouxe transparência para o gasto público, tanto dentro da lógica de o que iria se fazer, quanto iria se gastar e que resultado iria produzir” (E 18), “você estava adicionando no diálogo com a sociedade uma transparência necessária” (E 24).

O *planejamento* construído dessa maneira específica refletiu no PPA na forma de uma estrutura interna organizada para responder “quanto custa mover um indicador” (E 24). Torna-se imperativo quantificar, medir, mensurar, apurar. Elabora-se todo um conjunto de técnicas destinadas a quantificar uma realidade e apurar o custo de incidir sobre aquela quantificação. O que “na época de fato foi algo inovador” (E 30), uma “quebra de paradigma muito grande” (E 18).

O Livro Branco (D 3) descreve a categoria programa como a “unidade de gestão” (D 3, p. 16) onde essa lógica deve acontecer na prática. Visto como o “instrumento de organização da ação governamental” (D 3, p. 16), cada programa deve enfrentar um

problema a “ser mensurado por meio de um indicador” (D 3, p. 16), bem como declarar um objetivo “que resulte numa variação no valor numérico do indicador” (D 3, p. 16).

Por meio dessa completa reformulação do PPA, os servidores foram capazes de definir os recortes conceituais e o nível de detalhamento a partir dos quais toda a ação do governo deveria oficialmente ser expressa, um tipo de *ativismo institucional* que, para fins de análise, propus chamar de *remodelação de instrumentos e processos* (A1), e que ao longo dessa tese vai aparecer outras vezes, assim como outros tipos de *ativismo institucional*.

Com essa *remodelação*, qualquer realidade que viesse a demandar incidência da ação governamental deveria ser traduzida para este formato padronizado, um padrão geral estabelecido pelo conceito que na época se dava ao programa, resultando assim em uma espécie de “catálogo das coisas que o governo fazia” (E 30), uma “espinha dorsal” (E 36), uma “visão sistêmica” (E 26), uma “concepção única da Esplanada” (E 21).

Tudo isso fortaleceu “a ideia de que o alcance de resultados no Estado deriva da adoção de um método, de uma linguagem controlada por uma burocracia” (E 22), uma linguagem baseada em “programas, que teriam gerentes responsáveis, que seriam então cobrados pelos resultados” (E 18), “um modelo simples, que dialoga com a sociedade, que tem diálogo com o Congresso, e que tem, sobretudo, uma responsabilização gerencial por resultados” (E 24), “um produto daquele movimento de gestão para resultados” (E 33), o que “foi uma quebra de paradigma, trabalhar dentro do modelo de gestão por resultados” (E 18), “na verdade, é o que o cidadão espera, que você faça uma gestão por resultado” (E 18),

* * *

Um instrumento com tanta visibilidade só poderia ter sido confiado a “uma secretaria muito forte, extremamente fortalecida” (E 28), com uma “ascendência muito forte na Esplanada” (E 18). Essa pujança já se refere a um segundo momento daquela “areazinha pequena” (E 18) que conseguiu emplacar a proposta de ampliar para todas as ações de governo o modelo de gerenciamento que ela havia empregado nos 42

projetos do Brasil em Ação. Uma secretaria que também foi desenvolvendo certa identidade ao longo de todo esse processo.

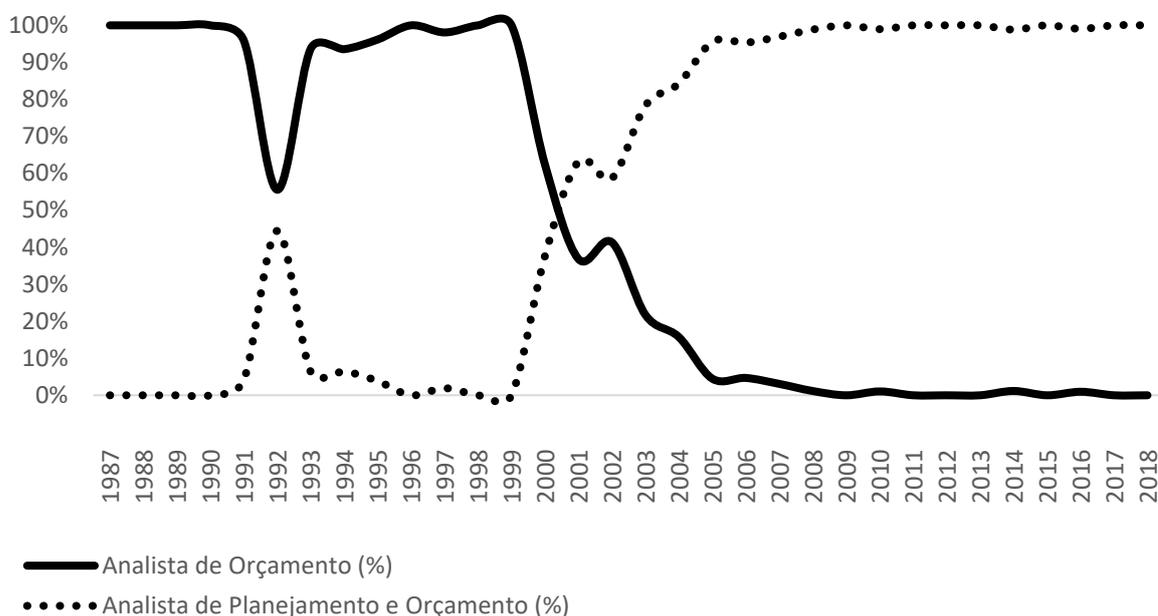
Situada na estrutura do Ministério do Planejamento e ainda chamada de Secretaria de Planejamento e Avaliação (SPA), esse era antes um lugar “que não tinha muito uma identidade institucional, como se fosse um órgão de assessoria” (E 31). A SPA era composta majoritariamente por “uma equipe mais antiga, com uma idade mais alta, que fazia basicamente um trabalho de assessoramento técnico, de notas técnicas” (E 18). Era “gente de empresa estatal, do Banco Central, do Banco do Brasil” (E 40). E tinha uma pequena parte que “era do Brasil em Ação, que acompanhava os empreendimentos estratégicos do governo” (E 18).

Conforme o modelo do Brasil em Ação foi ganhando projeção, aos poucos foi se desenvolvendo um “movimento de renovação na própria SPA” (E 18). A direção “mudou a seleção das pessoas, o tipo das pessoas que trabalhavam na SPA” (E 38). Foi daí “que surgiram os primeiros Analistas de Planejamento e Orçamento” (E 18). Um surgimento que, pelas suas peculiaridades, merece um pouco de atenção.

Em primeiro lugar, a criação da carreira de *Analista de Orçamento* foi formalizada por um decreto (D 33) publicado ainda em 1987. Depois disso, uma lei (D 34) veio renomear o cargo de *Analista de Orçamento* para *Analista de Planejamento e Orçamento*. No entanto, esta lei não data dessa época da qual estamos falando, mas de um pouco antes, mais precisamente, de 17 de dezembro de 1991, o que é contraditório com os relatos que coletei nas entrevistas, que apontam em uníssono que, “naquela época, nem analista de planejamento existia” (E 10).

Resolvi então fazer uma busca manual no Diário Oficial da União, ano a ano, pelas duas denominações: *Analista de Orçamento* e *Analista de Planejamento e Orçamento*. Encontrei um curioso padrão, ilustrado na **Figura 3**, e que pode nos ajudar a reconciliar as nossas informações contraditórias.

Figura 3: Proporção de menções no Diário Oficial da União entre os termos Analista de Orçamento e Analista de Planejamento e Orçamento.



Fonte: Diário Oficial da União. Elaboração própria.

A alteração formal da denominação do cargo no final de 1991 foi sucedida por uma considerável queda no uso da denominação antiga em 1992, movimento que fica claro na **Figura 3**. Encontrei ainda outros indícios de atenção à nova denominação, como uma retificação (**D 35**) datada de 1992, que pede que em relação a uma certa portaria publicada dias antes, “onde se lê: Analista de Orçamento” (**D 35**), “leia-se: Analista de Planejamento e Orçamento” (**D 35**).

No entanto, a partir de 1993, o nome antigo volta a ser usado majoritariamente e a nova denominação passa a existir apenas na lei que a criou, que nunca foi revogada, nem neste período, nem depois. O mundo das portarias, decretos e editais pouco parecia se importar com a nova denominação, incluindo aí até mesmo os editais dos dois primeiros concursos públicos cujos selecionados seriam parcialmente destinados à SPA. Tanto o edital do concurso de 1997 (**D 36**) quanto o edital do concurso de 1998 (**D 37**) falavam em seleção de pessoas para o cargo de *Analista de Orçamento*.

Vemos na **Figura 3** que isso só vai se reverter no ano 2000, a partir do qual passamos a assistir ao aumento progressivo do emprego do termo *Analista de Planejamento e Orçamento*, fazendo com que o termo antigo caia praticamente em desuso. O

concurso de 2000 já traz em seu edital (D 38) a denominação nova, bem como uma considerável reformulação (D 39) das atribuições do cargo, conforme mostrado na Figura 4.

Figura 4: Comparativo das atribuições do cargo de Analista de Planejamento e Orçamento antes e depois do concurso do ano 2000.

Atribuições do cargo (antes de 2000)	Atribuições do cargo (a partir de 2000)
<p>“Atividade de nível superior, de complexidade e responsabilidade elevadas, abrangendo estudo, pesquisa, análise e interpretação da legislação econômico-fiscal, orçamentária, de pessoal e encargos sociais, com vistas à adequação da política orçamentária ao desenvolvimento econômico, supervisão, coordenação e execução dos trabalhos referentes à elaboração, acompanhamento e revisão do orçamento, desenvolvimento dos trabalhos de articulação entre o Planejamento e os Orçamentos Governamentais, modernização e informatização do sistema orçamentário da União.” (D 39, grifos meus)</p>	<p>“Atividade de nível superior, de complexidade e responsabilidade elevadas, desenvolvidas nas áreas de Planejamento e Orçamento do Governo Federal, abrangendo estudos, pesquisas, elaboração e análise de cenários macroeconômicos, estabelecimento de orientações e diretrizes estratégicas, coordenação de atividades ligadas a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, análise de projetos de financiamentos externos, supervisão, coordenação e execução de trabalhos referentes à elaboração, acompanhamento, revisão e articulação das atividades de planejamento e orçamento governamentais, utilização e modernização de sistemas computadorizados.” (D 39, grifos meus)</p>

Fonte: Reformulação das atribuições do cargo de Analista de Planejamento e Orçamento, publicada na Seção 3 do Diário Oficial da União do dia 13/12/2000 (D 39). Elaboração própria.

Tudo isso vai dando origem a uma carreira repaginada, pensada para cuidar não apenas do orçamento, nem apenas do plano, mas da integração plano-orçamento, que, conforme já vimos, era um dos valores que compunham o chamado tripé. Um valor que ajuda a explicar o porquê de a SPA vislumbrar na época um perfil bastante específico. Até já “existiam os analistas de orçamento e uns técnicos de planejamento do Ipea” (E 10), mas mesmo assim a percepção na época era que “a carência de planejamento era muito grande” (E 10).

A partir desse diagnóstico “surge a necessidade de ter uma carreira específica, no âmbito da SPA” (E 10), com um perfil “muito mais próximo do gerencialismo e de gestão de projetos” (E 38), um tanto diferente da tradição do Ipea, que via o planejamento como “linguagem comum” (E 40) para articular temas como “a economia brasileira, a sociedade brasileira e a política brasileira” (E 40), bem além de meras

técnicas “de programação, de projeto, de elaboração de projeto, desenho de programas” (E 40).

Quando os relatos das entrevistas nos informam que foi nessa época “que surgiram os primeiros Analistas de Planejamento e Orçamento” (E 18), estamos falando de um surgimento que parece ser melhor entendido não como a criação de uma nova carreira, nem como uma mera mudança formal de denominação, mas como uma espécie de refundação, que inclui a necessidade por um perfil específico, o rebalanceamento das atribuições de um cargo já existente para acomodar esse perfil, e o resgate de uma denominação que já existia, mas que simplesmente não estava em uso, permitindo que esse perfil pudesse ser chamado de planejamento.

A distância entre esse perfil e o perfil que já havia no Ipea, ambos chamados de planejamento, foi um ponto fundamental para justificar a incorporação desse perfil de planejamento “mais pragmático, mais simples” (E 37) por outra carreira, resultando em nessa espécie de refundação dela mesma nos termos que acabamos de ver,

Por meio dessa refundação, os servidores foram capazes de definir para si mesmos novos papéis institucionais a partir de certos saberes especializados, em especial aqueles saberes associados à aplicação dos preceitos do tripé a toda e qualquer ação de governo, um outro tipo de *ativismo institucional* que, para fins de análise, propus chamar de *rebalanceamento de atribuições e relações* (A2).

* * *

Dentre os aprovados no concurso iniciado em 1997, “13 chegaram na SPA” (E 18) em 1998, “e o restante seria distribuído para os órgãos setoriais” (E 31). Dessas “13 pessoas que chegaram novas, 9 foram direto para a área de planejamento” (E 31). “Na secretaria tinha 45 pessoas antes, entre 45 e 50, era uma secretaria muito pequena, entraram 13 novos integrantes” (E 31), um grupo que “muito rapidamente se inseriu no processo de tomada de decisão” (E 31).

O momento de elaboração do PPA 2000-2003 “foi exatamente quando essa burocracia chegou, os novos APOs” (E 28). Alguns relatos ajudam a reconstruir esse momento: “quando eu entrei na carreira já se propunha a entregar plano, orçamento

e gestão” (E 33), “você vinha cru de setor público e entrou, já cada um cumprindo uma atividade distinta, num processo que combinou na elaboração do novo modelo de planejamento integrado” (E 31), “foi assim uma transformação, as pessoas deram o sangue pra fazer aquele PPA” (E 28).

Neste momento a secretaria já havia conquistado “todo o empoderamento político” (E 28), contando com “uma projeção magnífica na Esplanada” (E 18). As pessoas relatam que “o Secretário de Planejamento conversava com o Presidente da República” (E 18), “ele não se reportava muitas vezes ao ministro, ele se reportava ao presidente” (E 28), era “quase um ministro” (E 31). Foi inclusive aí que a secretaria recebe nova denominação, formalizada por um decreto (D 40) de outubro de 1999, passando a se chamar Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI).

Uma pessoa entrevistada relata que a origem desse nome pode ser explicada pela visão de planejamento que se tinha na secretaria naquela época, que preconizava que “planejar é construir o futuro hoje” (E 10), e que isso se faz “decidindo onde você vai investir” (E 10). A pessoa conclui o raciocínio argumentando que o “foco nosso e da SPI, desde o início, era como planejar o investimento público” (E 10).

Data também deste período uma lei (D 41), publicada em 2001, que criou o Sistema de Planejamento e Orçamento Federal (SPOF), um arranjo institucional que estabelece uma certa hierarquia interministerial a partir de conceitos como *órgão central* e *órgão setorial*. Este arranjo permitiu que a SPI assumisse, no contexto do planejamento, o papel de órgão central em relação às unidades setoriais de planejamento espalhadas nos vários ministérios.

Assim, por meio da reestruturação que deu origem à SPI e por meio do seu novo papel enquanto órgão central de planejamento, os servidores foram capazes de dar lastro organizacional aos sentidos particulares de *planejamento* que eles estavam construindo, conseguindo, portanto, oficializa-los na Esplanada, mais um tipo de *ativismo institucional* que, para fins de análise, propus chamar de *renovação de estruturas organizacionais* (A3).

Isso resultou num arranjo em que “a SPI era uma estrutura necessária pra rodar programa de governo” (E 13), de modo que “todos os ministérios obedeciam às regras, às diretrizes que a SPI emanava” (E 28). A SPI era “uma secretaria que se sobressaiu em todos os sentidos” (E 18), uma secretaria que “foi elencada assim como um oásis dentro do governo” (E 31), “a gente era considerado por todos como se fosse a elite do governo federal” (E 31), “a gente tinha orgulho institucional, o nosso ego institucional era muito bom” (E 31).

Um gesto que representa bem este orgulho institucional é o fato de que “na época foi feito um Livro Branco do Planejamento” (E 28), “para deixar as lições aprendidas” (E 36). Publicado pela SPI no final de 2002, o documento (D 3) inicia destacando que o mundo assistia na época a “uma revolução silenciosa” (D 3, p. 4), que correspondia a “um movimento de modernização da gestão pública” (D 3, p. 4). Aponta ainda que “o Brasil não está à margem desse movimento” (D 3, p. 5), por ter realizado “a implantação de um novo modelo de gestão pública no governo federal, no contexto do Plano Plurianual 2000-2003” (D 3, p. 5).

* * *

Foi assim, portanto, que um certo sentido de *planejamento* foi sendo erguido aos poucos pelos servidores por meio da *remodelação de instrumentos e processos (A1)*, *do rebalanceamento de relações e atribuições (A2)*, e *da renovação de estruturas organizacionais (A3)*. Uma construção que foi ganhando seus contornos a partir de uma série de desdobramentos caracterizados por um grau de contingência não desprezível.

Não era claro que a reforma gerencial iria se materializar por meio do gasto. Não estava garantido que a secretaria que tocava o Brasil em Ação conseguiria alçar o seu modelo como solução geral para a reforma. Não era óbvio que o instrumento eleito para oficializar a reforma seria o PPA. Não era evidente que uma carreira específica seria refundada no meio de tudo isso.

E nem estava dado o sentido que aos poucos foi se construindo para o *planejamento*, sentido particular a partir do qual o que “interessava era que estivesse claro quanto

custa essa política, que resultados ela vai atingir e quem é o responsável por essa política” (E 24), de modo que passou a ser prioridade essa estrutura “com responsabilização, com indicadores, com métricas” (E 33), dado que “o PPA era para medir resultado, era para monitorar resultado” (E 2), fazendo com “que a gente gaste mais energia com a avaliação do resultado” (E 31), pensando “como é que você faria a mensuração” (E 2).

Enquanto particularidade, essa noção bastante específica de *avaliação* passa a encarnar o *planejamento*. Uma noção de *avaliação* instrumentalizada por um imperativo de quantificação, de mensuração, de unificação, de padronização, uma instrumentalização que passa a governar a estrutura do PPA, uma estrutura que acaba materializando uma concepção única e padronizada da ação de governo como um todo.

Estava de pé, portanto, a *sinédoque* da *avaliação-como-se-fosse-planejamento*, uma construção hegemônica que vamos ver sendo reafirmada e intensificada de diferentes maneiras nos próximos capítulos, e contestada de outras maneiras a partir do **Capítulo 6**. No próximo capítulo, veremos como a SPI perde boa parte da sua relevância institucional em favor da Casa Civil com a chegada do novo governo, em 2003. Em seguida, veremos no **Capítulo 4** e no **Capítulo 5** como, apesar disso, os servidores da SPI conseguem, com muito esforço, intensificar a *sinédoque* da *avaliação-como-se-fosse-planejamento*.

Capítulo 3: “não é o gerente, é o ministro”

Em 2003, o Palácio da Alvorada recebe Lula como seu legítimo inquilino, e os escritórios do Palácio do Planalto passam a ser ocupados pelos auxiliares mais próximos do recém empossado presidente. Relatos (D 42, D 43, D 44) publicados por quem participou de perto da estruturação do novo gabinete sugerem que “o governo do Presidente Lula se surpreendeu com o restrito aparato existente para o desempenho presidencial” (D 42, p. 8), de modo que 2003 “foi um período pleno de iniciativas de estruturação de sistemas de apoio à ação presidencial” (D 42, p. 8), o que também acaba sendo a história de como “esse planejamento mais estratégico sai do Ministério do Planejamento e vai para a Presidência” (E 37).

Ainda sob coordenação do Ministério do Planejamento, o primeiro PPA deste novo governo foi bastante celebrado por ter passado por arenas de participação social. É importante lembrar que “os governos do PT tinham como relevante a questão do orçamento participativo, participação da sociedade na elaboração do orçamento, e fizeram na elaboração do PPA, foi o momento de tentar casar essas coisas” (E 30), então o PPA “foi um instrumento que deu vazão a essa preocupação, que é típica e cara dos governos do PT” (E 30).

Na mensagem presidencial (D 45) encaminhada ao Congresso Nacional no início de 2004 consta que “o governo criou o PPA participativo” (D 45, p. 223), promovendo um processo de debate público em “26 estados e no Distrito Federal, com a participação de 2.170 entidades e organizações de caráter nacional, regional ou temático” (D 45, p. 223). O documento ainda faz um balanço dos resultados desse esforço, informando, dentre outras coisas, que foram incorporados “6 novos desafios aos 24 originais” (D 45, p. 223), que “16 novas diretrizes gerais foram incorporadas às 18 originais” (D 45, p. 223), e que “88 diretrizes específicas foram incorporadas às 218 originais” (D 45, p. 223).

Contudo, em termos de sua estrutura interna, o PPA 2004-2007 praticamente não inovou, preferindo seguir o mesmo modelo do anterior, o Avança Brasil, ou seja, toda a ação de governo continuou sendo quantificada em indicadores de execução física e financeira e organizada na forma de programas, cada programa com um gerente

responsável. A lógica dos gerentes permaneceu relevante dentro dos limites do PPA 2004-2007, como não deixa dúvidas o manual de gestão dessa edição do plano (D 46), documento que em apenas 60 páginas menciona “gerente” ou “gerentes” nada menos que 39 vezes.

No entanto, “os gestores, os decisores do governo” (E 30), “aos poucos eles vão descobrindo que aquilo, que o PPA não era um instrumento de trabalho capaz de dar conta nem mesmo da necessidade de acompanhamento das políticas que eram mais relevantes” (E 30), eles “começam a sentir falta de um instrumento, de um objeto que conduza um processo de acompanhamento” (E 30), um acompanhamento que garantisse minimamente que os esforços do conjunto de governo convergissem para a persecução de prioridades definidas pela Presidência da República. Tal fragilidade do PPA teria relação direta com o modelo dos gerentes, persistindo, portanto, desde o Avança Brasil, ainda no governo FHC.

Já naquela época havia o entendimento de que a ampliação da base parlamentar de apoio ao governo passava pelo compartilhamento de uma série de recursos à disposição do Poder Executivo, dentre eles, a titularidade de ministérios, ou seja, os cargos de ministros e ministras de Estado. Isso levava a uma composição heterogênea do primeiro escalão, culminando na questão de o “governo não ter, de fato, com todos os ministros, um alinhamento estratégico” (E 37), uma complexidade hoje já bastante conhecida no âmbito dessa tática de governabilidade que é comumente chamada de presidencialismo de coalizão.

Aliado a isso estava o fato de que esse modelo de PPA fazia com que a responsabilidade e a cobrança direta pelos programas recaísse diretamente sobre os gerentes, nomeados diretamente pelo Presidente da República, e não sobre os ministros em si. Por isso, “o ministro, no modelo, ele poderia fazer uma agenda paralela, sem se importar muito com o programa” (E 37). Era o ministro quem comandava os recursos da pasta, e, a depender do grau de alinhamento com o governo, ele tinha condições e poderes para alocar seus recursos de um jeito ou de outro, sem se reportar aos gerentes.

Então, mesmo nessa época, quando a lógica dos gerentes de programa é publicamente enaltecida, “nem todo ministério, de fato, tem o mesmo compromisso com o programa” (E 37), ou pior, “tinha alguns ministérios que tinham até restrição, e um envolvimento muito baixo no programa” (E 37). Nesses casos, “o gerente, ele perdia muito a capacidade” (E 37), porque “não adianta ele estar nomeado pelo presidente, mas dentro da estrutura do ministério ele depender da subsecretaria lá” (E 37), aquela que libera os recursos, uma subsecretaria geralmente controlada de perto por qualquer ministro.

O modelo dos gerentes foi sendo percebido como portador dessa espécie de brecha, por assim dizer, que permitia que ministros menos alinhados priorizassem em seus ministérios as suas próprias agendas. Um jeito já batido de fazer isso é ir remanejando recurso da agenda presidencial para a agenda do ministro ao longo do ano, de modo que ao final, falte recursos para a agenda presidencial, que, sendo prioritária, vai acabar recebendo mais recurso de todo modo, um privilégio com o qual a agenda do ministro provavelmente não contaria. É uma história que quem já trabalhou em ministério já “deve ter escutado bastante” (E 37): “o programa que é estratégico do presidente está lá sobrando recurso, e o que é estratégia do ministro está faltando” (E 37). E aí, do ponto de vista do ministro que quer implementar sua agenda própria, pensa-se o seguinte: “o que é que eu faço?” (E 37), “eu vou deslocar” (E 37), “a gente remaneja” (E 37).

* * *

No governo Lula, ainda em 2003, primeiro ano de um mandato que também era exercido em coalizão, “em dezembro, teve uma reunião” (E 37), onde fica evidente que “meio que cai a ficha dele, de que o ministro faz a agenda dele” (E 37), “do Lula, cai a ficha dele” (E 37), que teria chegado à seguinte conclusão: “se eu não tomar cuidado, mesmo tendo um programa no governo, mesmo tendo um planejamento, o ministro faz a agenda dele, e pronto” (E 37).

A partir disso, Lula foi demandando à sua equipe mais próxima um arranjo por meio do qual ele pudesse fazer ele mesmo a gestão de seus próprios ministros: “vamos criar as metas, eu preciso criar uma meta pra cada ministro” (E 37), “eu preciso cobrar de

cada ministro o que é principal, e eu defino o que é principal” (E 37), e “quem é responsável é o ministro, ele que vai ter que prestar conta” (E 37), “*não é o gerente* dentro de uma estrutura, que às vezes não está lá empoderado, que vai prestar contas para o presidente, *não, é o ministro* mesmo” (E 37, grifos meus).

Essa forma de governar visava garantir a Lula a possibilidade de estar “sempre fazendo planejamento” (E 37), “o presidente chama o cara, e na frente de todo mundo, era aquele debate, me mostra porque que isso não está andando” (E 37), um estilo de gestão que “cria um constrangimento pro ministro, ele se responsabiliza” (E 37), “é o ministro que vai a público” (E 37). Com isso, “meio que você força um pouco inverter essa lógica, tira do ministro a agenda de ministro, é a agenda do presidente” (E 37).

Em discurso (D 47) proferido em 2004, Lula descreve o processo da seguinte maneira: “Cada ministro fez uma relação das suas prioridades. Dentre as prioridades dos ministros, nós redefinimos aquelas que eram as principais do Governo, e não do ministério” (D 47), ou seja, “as prioridades das prioridades” (D 47). Lula ainda faz um apelo para que a agenda presidencial seja priorizada em detrimento a eventuais agendas paralelas de ministros: “se tivermos que escolher entre colocar 10 mil reais em cada obra, é melhor colocarmos 100 numa só e terminar essa obra, para que comece a funcionar e não tenhamos 10 pedaços” (D 47).

A gestão dessas prioridades foi se estruturando aos poucos. Lula definia com os ministros aquilo que era mais estratégico e contava com a sua assessoria especial para cuidar disso para ele. Gradualmente “foi se estruturando, no âmbito da Assessoria Especial do Presidente, um corpo de assessores” (D 42, p. 6). Na época, era “a assessoria que vai coordenando, e que vai tocando pra ele, que era o que ele considerava estratégico” (E 37). Era “muito numa gestão, assim, ele e o ministro, e a assessoria apoiando ele” (E 37). Um arranjo inicial que fez com que esse grupo de assessores passasse a “atuar em alguns processos sensíveis de governo, particularmente aqueles que constituíam ações estratégicas e envolviam um grande número de ministérios” (D 42, p. 6).

Com o passar do tempo, esse grupo “ganha um pouco mais de corpo, para fazer esse gerenciamento” (E 37), ao passo que “sai de uma assessoria” (E 37) e “vai para uma subchefia” (E 37). Nasce então a Subchefia de Articulação e Monitoramento, vinculada à Casa Civil da Presidência da República, e mais conhecida como SAM. Uma subchefia nova, criada por um decreto (D 48) de 2004, e “composta por parcela substantiva dos assessores oriundos da Assessoria Especial do Presidente” (D 42, p. 6). Um lugar que, apesar da pouca idade, vai acabar coordenando a maior parte das políticas prioritárias dos governos petistas, além de incubar algumas técnicas e técnicos que, futuramente, viriam a se tornar ministras e ministros de Estado, bem como secretárias e secretários nacionais.

Dentre as competências oficiais da SAM constava o “monitoramento dos objetivos e metas prioritárias definidos pelo Presidente da República” (D 48). Há relatos de que a própria “origem da Subchefia de Articulação e Monitoramento está na determinação do Presidente da República para definição das metas prioritárias” (D 43), quando “uma metodologia de monitoramento e articulação de metas presidenciais foi construída, a partir de uma solicitação direta do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva” (D 44). Surgem assim, de forma razoavelmente entrelaçada com a criação da SAM, as chamadas metas presidenciais.

O processo de definição dessas metas passou por uma “rodada inicial” (D 43) nos ministérios. De acordo com uma apresentação da SAM (D 49), a principal orientação para esta etapa era “valorizar as iniciativas que cumprem a determinação de gerar emprego” (D 49). Também era considerado desejável “privilegiar as iniciativas que carregam símbolos da mudança” (D 49), ou seja, aquelas com “forte densidade simbólica associada à natureza política do Governo Lula” (D 43).

Nesta etapa “foram estabelecidas 273 iniciativas” (D 43). Cada uma dessas iniciativas passou então a ser tratada como uma meta presidencial, um conceito que era novidade até este momento, e que era encarado pelos técnicos como “eixo organizador da ação de Governo” (D 44), cada meta sendo um recorte qualquer “que reúne um conjunto de Resultados e Ações concretas para o alcance de determinado objetivo considerado prioritário pelo Presidente da República” (D 44).

A partir desse conjunto amplo de 273 metas presidenciais, houve ainda um posterior “aprofundamento do processo de priorização de metas” (D 43). Esse afinamento deu origem a um conjunto menor, com 45 metas, que os técnicos passaram a chamar de “prioridades máximas” (D 49). No escopo destas “prioridades das prioridades” podemos encontrar marcas emblemáticas do governo Lula, como “Fome Zero” (D 49), “Bolsa Família” (D 49), “Luz para Todos” (D 49) e “Farmácia Popular” (D 49), por exemplo, bem como identificar embriões de futuras políticas dos governos petistas, como a meta “100 mil vagas públicas em universidades privadas” (D 49), por exemplo, que provavelmente daria origem ao programa que viríamos a conhecer como ProUni.

* * *

O reconhecimento das metas presidenciais enquanto prioridades levava ao entendimento de que, em relação a elas, era preciso fazer mais que “acompanhar de perto sua execução” (D 44, p. 5), era preciso também “apoiar os ministérios no equacionamento dos entraves” (D 42, p. 7). No já mencionado discurso (D 47), Lula elenca alguns desses possíveis entraves, focando especialmente na execução de obras de infraestrutura.

Em relação a entraves de natureza ambiental, por exemplo, Lula argumenta que antes “as pessoas pensavam um projeto, faziam o projeto, acertavam o financiamento e, depois que tudo estava pronto, lembravam que tinha o Ministério do Meio Ambiente, que tinha o Ibama, e que tinham que pedir licenciamento” (D 47). A orientação dele quanto a isso foi a de que “temos que dizer sim ou não num prazo mais rápido” (D 47), para evitar situações como iniciar uma obra e ter que “parar três meses depois porque alguém levantou um problema qualquer que paralisou a obra” (D 47).

Já sobre entraves relativos ao financiamento de obras, Lula menciona o caso de uma estratégica ferrovia pensada para ligar o porto de Santos até a Bolívia, e dali seguir pela Argentina, chegando até o porto de Antofagasta, no Chile. Lula enfatiza que, em 2004, se fosse uma mera questão de caixa, “com apenas 80 milhões de reais nós colocaríamos essa ferrovia para funcionar” (D 47). Mas, nesse caso, o problema não era falta dinheiro, mas sim o fato de que a empresa que detinha a concessão do trecho

brasileiro estava “tão endividada que não pode sequer ter acesso aos 80 milhões de reais para fazer essa ferrovia voltar a funcionar” (D 47).

Esses dois exemplos de entraves resumem bem o estilo de atuação que a SAM precisou desenvolver para dar conta das metas presidenciais, e com isso cumprir mais uma de suas competências oficiais, que era a responsabilidade de ficar constantemente “*articulando as ações estratégicas do governo*” (D 48, grifo nosso). Essa forma de atuar é descrita por uma pessoa entrevistada como “uma outra forma de gestão, que é a de você realmente fazer o governo conversar, fazer o governo se *articular*, por isso SAM, Subchefia de *Articulação e Monitoramento*” (E 28, grifos meus), uma gestão “muito mais preocupada com a parte da implementação” (E 28), “um planejamento que dialogava mais com a tomada de decisão” (E 28). Outra pessoa também destaca a atuação da SAM, descrita como sendo “muito mais nesse papel de entrar nas coisas, articular e tentando gerenciar” (E 37).

Conforme explicitado na já mencionada apresentação feita pela SAM (D 49), toda essa estruturação de processos de articulação e de monitoramento intensivo das prioridades de governo tinha o objetivo declarado de “evitar a pulverização de ações e concentrar os recursos escassos em projetos capazes de conduzir a resultados efetivos” (D 49), ou seja, “fazer apostas em bons projetos com viabilidade de realização” (D 49). Haveria, portanto, um claro princípio de seletividade nesses processos, ou seja, um propósito de filtrar, priorizar, focar, tanto que a própria definição das metas presidenciais é descrita como “um processo de compactação do governo” (D 42).

As metas presidenciais podem ser entendidas então como um instrumento de planejamento mais compacto, voltado às prioridades do governo, um instrumento que desde o seu nascimento passou a coexistir com o veterano PPA, um instrumento de planejamento consideravelmente mais extenso, voltado à totalidade da ação do governo. Uma coexistência que vai assumir a forma de complementaridade, segundo o ponto de vista de quem trabalhava na SAM, ou de descolamento, segundo o ponto de vista de quem trabalhava na SPI.

Do ponto de vista de quem trabalhava na SAM, a coexistência das metas presidenciais e do PPA era vista como relação de complementaridade. Na já mencionada apresentação (D 49), a SAM declara que o novo arranjo “reafirma os instrumentos de planejamento e monitoramento existentes” (D 49), referindo-se particularmente ao PPA, mas também declara que o novo arranjo “coordena os atuais instrumentos de monitoramento com novos, que têm objetivos complementares” (D 49).

A apresentação ainda menciona que um dos requisitos para que recortes de políticas se tornassem metas presidenciais era que fossem “iniciativas previstas no PPA” (D 49). Também é dito que “o processo foi construído em conjunto com a SPI e em consonância com o modelo de gestão do PPA” (D 49). A visão geral que se tinha na SAM era que “com isso, se fortaleceu um espaço de ação sinérgica entre a Presidência da República e o Ministério do Planejamento, propiciando um processo de coordenação de governo de maior qualidade” (D 42).

Os próprios integrantes da SPI da época admitem que, pelo menos em um primeiro momento, é “claro que se tentou fazer uma... conciliar as coisas” (E 28), “a gente participou, a gente ia nas reuniões dos grupos, a gente ia nas reuniões de monitoramento da SAM, a gente tinha assento lá” (E 36), “a SPI, obviamente estava sendo útil” (E 18), “estava lá a SPI, ajudava” (E 18), contribuía “assessorando a Casa Civil naquilo que eles chamavam de metas presidenciais” (E 18), “a gente só não era o coordenador” (E 36).

Essa tentativa de conciliar as coisas seria o que se pode chamar de “procedimento híbrido” (E 30), no qual o pessoal da SAM, “eles olhavam para o PPA, pegavam um conjunto de ações, instituíram processos de monitoramento mais forte sobre um conjunto de ações do próprio PPA” (E 30). Nesse momento, “eles ainda estavam organizando o processo de acompanhamento das prioridades, processo de gestão pública, digamos assim, mais próxima daquilo que era mais relevante, a partir do orçamento e a partir do PPA” (E 30), de modo que aí a contribuição da SPI ainda tinha algum valor.

Quem trabalhava na SAM via a relação das metas presidenciais com o PPA como complementaridade, portanto, como uma espécie de “divisão, que era assim, no

Planejamento, de fato tinha o PPA, e tinha todo o monitoramento do mundo, o PPA, que eles continuavam fazendo” (E 37). Simultaneamente, o presidente “seleciona as ações que ele quer acompanhar diretamente, de uma forma mais intensiva” (E 37), ele “faz o recorte, não do PPA” (E 37), o que significa que “talvez você tire do Planejamento a exclusividade, o principal protagonismo daquilo que é estratégico, mas não o planejamento como um todo” (E 37).

A visão de complementaridade se sustentaria então no fato de que o PPA mantém a característica de organizar a ação de governo como um todo, perdendo apenas o protagonismo sobre aquilo que é mais prioritário, algo que era “uma coisa muito mais intuitiva em especial do Lula” (E 37), “era muito mais a intuição do presidente” (E 37), que, pelo menos sobre as prioridades, considerava que “é o ministro que é obrigado a tocar isso daqui” (E 37), que “o ministro tem que ter uma responsabilidade de prestar conta pro presidente” (E 37), então “não é o gerente” (E 37), “porque aquilo é do presidente, e não do ministro” (E 37).

Então “não tinha uma discussão profunda do modelo de gestão do Avança Brasil” (E 37), algo tipo “vamos fazer um novo modelo, isso não deu certo” (E 37). Não. Tinha mais era uma “noção assim, se eu burocratizar, eu perco capacidade” (E 37), uma visão de que se o presidente for pactuar meta diretamente com cada ministro, “isso precisa ser mais flexível e menos burocrático” (E 37), era preciso “uma estrutura muito mais livre, o presidente fazendo a gestão” (E 37), “era muito de estilo dele mesmo” (E 37), do Lula.

Esse movimento da gestão para um nível mais alto talvez seja “a grande diferença do modelo assim, não tem um gerente mais, é o ministro que está responsável, não é o gerente, ele tem que ser o gerente” (E 37). Disso derivava o entendimento de que se o presidente quisesse realmente fazer planejamento e gestão ele próprio, pactuando metas diretamente com os ministros, não seria apropriado ou tempestivo “ficar dependendo do Congresso pra aprovar cada meta, a meta formalmente ter lá quais são as suas ações, qual é a meta da meta, qual é o indicador” (E 37).

Assim era justificada pela SAM a necessidade de estruturar as metas presidenciais, um instrumento tido como mais flexível, mais tempestivo, mais alto nível em relação à

tomada de decisão, um instrumento interpretado como sendo diferente e complementar ao já estabelecido PPA, que era visto pela SAM como algo que “tem que planejar um ano antes, manda pro Congresso, depois tem os relatórios obrigatórios, tem toda uma rigidez, uma formalização” (E 37).

Essa complementaridade é enaltecida pelos técnicos da SAM, que destacam como algo “notável no caso brasileiro” (D 43) a concepção de “um sistema de monitoramento das metas mais importantes (de Governo) que dialoga com criatividade e consistência técnica com o *modus operandi* do planejamento oficial (de Estado)” (D 43), algo que teria resultado em “uma parceria tecno-política permanente” (D 43), uma parceria entendida como uma constante “articulação (técnica e política) entre o ciclo de gestão do PPA e a metodologia de monitoramento, para evitar sobretudo, um nocivo sombreamento de competências” (D 43).

* * *

Aos poucos, quem trabalhava na SPI foi enxergando essa parceria tecno-política de uma maneira bem menos otimista, até entender que “essa segregação é a morte de qualquer tentativa de você ter um instrumento de planejamento e organização da ação pública que tenha alguma chance de ser efetivo e relevante” (E 30). Aos poucos, quem trabalhava na SPI foi percebendo que segregar PPA e metas presidenciais, estabelecendo que “esse aqui é do decisor, esse aqui é da burocracia, isso de partida matou qualquer chance de o que a burocracia faz ser relevante para além de mandar um documento para o Congresso Nacional a cada quatro anos” (E 30).

A complementaridade vai então se transformando em descolamento, até chegar no ponto em que na SAM “se começou a se estabelecer outras prioridades que às vezes estavam fora do PPA” (E 32), o que, para o PPA, seria “um primeiro sinal de um desprestígio do instrumento, digamos assim” (E 32). O ponto de vista da SPI vai então mudando ao longo desse processo, partindo de uma possível complementaridade entre a SAM e a SPI, ou entre as metas presidenciais e o PPA, e migrando para um descolamento que foi gradativamente se transformando em um certo desprestígio do PPA e da SPI: “talvez a palavra seja decepção, um pouco, de quem tava no

planejamento, no Ministério do Planejamento, que tava acostumado a ditar as regras de planejamento e tal” (E 28).

Como já vimos no capítulo anterior, até 2003 “o papel que a SPI tinha era muito claro” (E 14), “a SPI tinha duas grandes funções: monitoramento estratégico e planejamento” (E 31), ou seja, “ela tinha um papel de planejamento estratégico do país” (E 14). Nessa época, “a SPI, ela inclusive liberava recursos orçamentários e financeiros para os projetos estratégicos” (E 18), era uma “secretaria que estava com muito poder” (E 18).

A partir de 2003, no entanto, “houve uma decisão de governo de puxar o monitoramento estratégico para a Presidência da República, no papel da SAM” (E 31), um papel que antes era da SPI, e que “apenas saiu de lá e foi pra outro lugar” (E 14), “foi pra Presidência” (E 14). Então a SPI “perdeu um pouco esse empoderamento” (E 28), ela “foi perdendo o papel de monitoramento estratégico” (E 31), o que representou “um esvaziamento político muito grande” (E 18), de modo que a SPI “nunca mais teve esse papel específico de planejamento estratégico” (E 14).

A Presidência da República “criou a sua própria área de coordenação, que é a Subchefia de Articulação e Monitoramento” (E 18), ou seja, “eles montaram uma SPI lá” (E 18). Então “o grande divisor de águas foi a criação da SAM” (E 19), um “competidor institucional, digamos assim” (E 32), o que “esvaziou a SPI” (E 19), “porque aí essa questão do monitoramento passou para lá” (E 19), e aí “a SPI já não tem mais esse papel tão importante” (E 13), e aí “as reuniões que antes eram feitas na SPI, passaram a ser feitas lá na SAM” (E 19), “eles passaram a mandar” (E 19), e a SPI “perdeu totalmente protagonismo” (E 18), então o “baque foi a criação da SAM” (E 38).

E na época em que “começou a surgir a SAM, foi quando começaram a surgir as metas presidenciais, tirando um pouco do PPA aquela roupagem, aquela função toda de definir” (E 28), de definir prioridades, de definir o que é estratégico, que é quando “o PPA deixa de ser tido como um instrumento para fazer essa gestão” (E 38). Nisso, “o PPA acho que começou a perder espaço” (E 28), não só o PPA, mas “todo aquele pensamento que se tinha idealizado antes, do sistema de planejamento e orçamento” (E 28), tudo isso “começou a cair por terra” (E 28).

* * *

É praticamente unânime, portanto, a interpretação de que o PPA começou a perder prestígio a partir da sua edição 2004-2007. Um desdobramento desse desprestígio pode ser encontrado no próprio trâmite do plano no Congresso Nacional. O projeto de lei (D 50) para instituir o PPA 2004-2007 foi enviado pelo Executivo em 28 de agosto de 2003, dentro do prazo legal, portanto, cujo limite é 31 de agosto.

Mesmo assim, o Congresso priorizou a aprovação do orçamento, deixando o PPA em segundo plano, conforme explica o Senador Gilberto Mestrinho (MDB), presidente da sessão da CMO que aprovou em 2003 o orçamento de 2004: “Estamos dando absoluta preferência ao Orçamento, porque, não sendo ele votado, o Congresso não pode encerrar suas atividades. O PPA poderá ser votado depois [...]. Por enquanto, a prioridade é o Orçamento.” (D 51, p. 329).

Em fevereiro de 2004, em uma primeira tentativa de aprovar um PPA que já deveria estar vigente, numa sessão ainda na CMO, o Deputado João Leão (PP) lamenta sobre o preterimento do PPA em favor do orçamento: “Sr. Presidente, quero fazer uma observação: na reunião de Líderes, quando se decidiu votar o Orçamento antes do PPA, eu fui um dos que votou contra, sempre achei que temos de votar o PPA antes do Orçamento” (D 52, p. 17).

Na mesma sessão, o Deputado Cláudio Cajado (PP) também reclama sobre o atraso da votação do PPA: “em vez de o votarmos preliminarmente, pelos atropelos dos acontecimentos, a Lei Orçamentária preponderou, criando desconforto, haja vista que não poderíamos votar o Orçamento, e o estamos executando sem serem estabelecidas as metas para as quais terá de ser executado” (D 52, p. 2). O Deputado completa: “é óbvio que este PPA, por si só, está fulminado de morte, porque estaremos prevendo algo que já está sendo executado, é letra morta” (D 52, p. 2).

Meses mais tarde, já em julho de 2004, na sessão plenária que tardiamente aprovou o PPA, o Senador Sérgio Guerra (PSDB) levanta novamente a questão do atraso: “trata-se, portanto, de uma situação surrealista, estamos em 2004 aprovando um PPA que deveria ser aprovado em 2003, com metas que são intenções cada dia mais

metafísicas, sem conteúdo, prática e consistência” (D 53, p. 737). Todo esse atraso fez com que a lei (D 54) do plano só fosse promulgada em 11 de agosto de 2004, mais de 7 meses depois do início teórico da sua vigência, que deveria ser 1º de janeiro de 2004.

Outro desdobramento desse desprestígio do PPA recaiu sobre os processos de monitoramento e avaliação do PPA, um conjunto de procedimentos por meio dos quais os órgãos deveriam prestar informações periodicamente à SPI sobre o andamento dos programas sob sua responsabilidade. Ao longo do período de vigência do plano, o grau de comprometimento dos órgãos com o PPA se mostrou embaraçosamente baixo, ao ponto de SPI se ver obrigada a editar, em meados de 2005, uma portaria (D 55) para “estabelecer a obrigatoriedade de registro das informações” (D 55).

Ainda assim, mesmo com essa obrigação formalizada legalmente, um balanço (D 56) publicado em 2006 mostra que em 2005 os dados sobre execução física foram preenchidos no SIGPLAN em apenas 68% dos 11.945 localizadores de gasto (D 56, p. 49), e que esses dados preenchidos foram devidamente validados por gerentes em apenas 58% dos 380 programas (D 56, p. 44).

* * *

A SPI havia perdido, portanto, boa parte da “projeção fantástica” (E 18) de outrora. Cabe agora explorar *como* seus integrantes tentaram construir um novo tipo de inserção, a partir da intensificação daquela mesma *sinédoque* da *avaliação-como-se-fosse-planejamento*: uma estratégia consistiu na avaliação *ex ante* de projetos de investimento (da qual trataremos logo a seguir, no **Capítulo 4**), e a outra consistiu na avaliação *ex post* de programas de governo (da qual trataremos no **Capítulo 5**).

Capítulo 4: “um instrumento poderoso”

A Constituição Federal determina que “nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no *plano plurianual*, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade” (D 57, art. 167, XIII, §1º, grifos meus). Pela ótica do PPA, e da própria SPI, esse poderia servir como “um instrumento muito importante” (E 10), “*um instrumento poderoso* do ponto de vista de inserção do planejamento, né?” (E 10, grifos meus).

No entanto, antes do PPA 2004-2007, “as ações do PPA, e conseqüentemente do orçamento, eram ações genéricas, ou guarda-chuva” (E 10), de modo que investimentos plurianuais pudessem se relacionar a essas ações sem que eles tivessem que ser identificados e detalhados previamente. Por exemplo, era possível “ter uma ação assim: vou construir estradas na Região Norte” (E 10), e “você cumpriu ‘construir estrada’ desde que seja uma estrada na Região Norte, eu estou cumprindo a Constituição” (E 10), algo que é muito diferente de formalizar previamente que “quer construir a estrada BR-319 entre Manaus e Porto Velho, aí você está identificando um investimento” (E 10).

Assim, mesmo com uma declaração daquelas na própria Constituição, explicitamente obrigando que investimentos plurianuais constem no PPA, a forma como isso poderia ser contemplado não estava de nenhuma maneira dada, podendo ser cumprido inclusive por meio das ações guarda-chuva, por exemplo. Não era automático ou natural, portanto, um maior ou um menor detalhamento no PPA por conta dessa regra constitucional. Se um processo de detalhamento dos investimentos plurianuais fosse ser desdobrado dessa regra, seria preciso inventar esse desdobramento, seria preciso construí-lo.

Na lógica da *avaliação-como-se-fosse-planejamento*, as ações guarda-chuva seriam “o melhor dos mundos quando não há planejamento” (E 10), dado que o “planejamento restringe o espaço da negociação política patrimonialista, porque o planejamento impede a micropolítica, o planejamento impede a racionalidade da micropolítica, digamos assim, ele organiza fila” (E 8).

Então, “quanto menos detalhado, melhor para o jogo político” (E 18), “se o seu planejamento é ruim, tá muito sujeito à interferência política, então é melhor não ter detalhamento” (E 18). Com base nesse tipo de interpretação crítica por parte dos servidores da SPI, seria preciso então combater as ações guarda-chuva, que foi precisamente o que eles buscaram fazer, o que pode ser visto como uma intensificação da *avaliação-como-se-fosse-planejamento*.

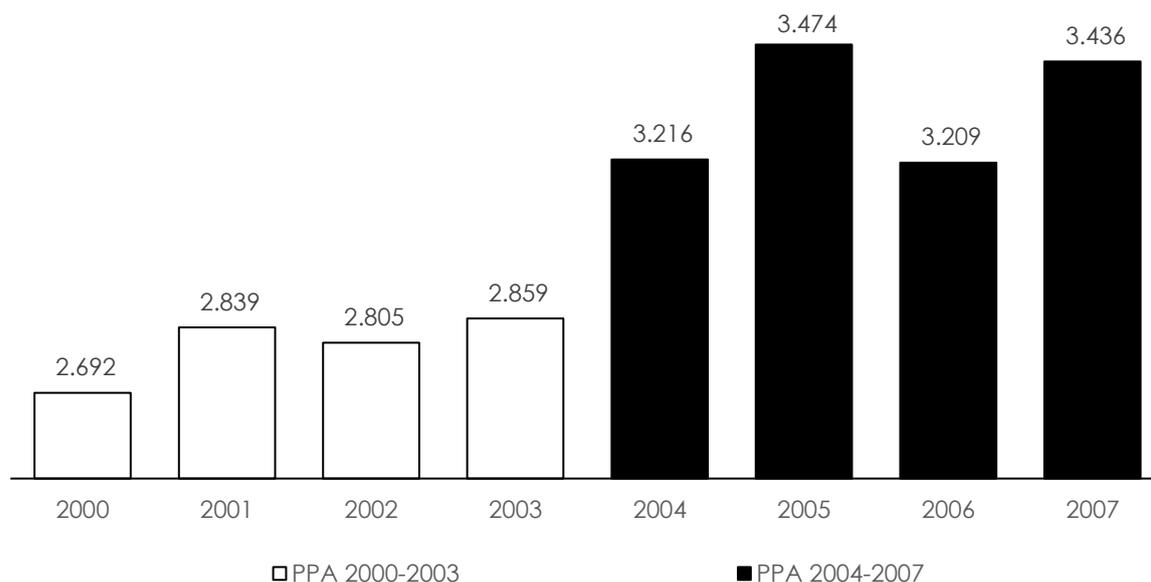
* * *

Se a SPI fosse tentar controlar o detalhamento dos investimentos plurianuais, seria preciso em primeiro lugar tornar obrigatório que esses projetos fossem explicitados em algum lugar, no PPA, por exemplo. Para isso, seria necessário fazer com que a estrutura de informações do PPA exigisse a declaração individualizada desses projetos, evitando assim as chamadas ações guarda-chuvas, ações cujo caráter genérico impediria um controle minucioso por parte da SPI. O passo inicial, então, seria conseguir obrigar a burocracia dos órgãos a ter que fazer o detalhamento prévio de seus projetos no PPA.

Uma primeira iniciativa neste sentido foi emplacar no manual (D 58) de elaboração de programas do PPA 2004-2007 uma orientação bastante específica direcionada aos órgãos em geral, informando-os de que, para aquele novo PPA, não seriam “aceitas ações caracterizadas como ‘guarda-chuvas’” (D 58, p. 12), de modo que “cada projeto de investimento deve, portanto, ser individualizado em uma ação específica” (D 58, p. 12), para “permitir a aferição de seu grau de execução física ao longo do tempo” (D 58, p. 12).

Os órgãos acabaram seguindo essa orientação em grande medida, o que fez com que o grau de detalhamento do PPA 2004-2007 aumentasse consideravelmente em relação ao seu predecessor, conforme ilustrado na **Figura 5**.

Figura 5: Quantidade de ações orçamentárias no PPA 2000-2003 e no PPA 2004-2007.



Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP). Elaboração própria.

A mudança não agradou a classe política, incluindo parlamentares de oposição ao governo da época. Em uma reunião da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) realizada em janeiro de 2004, o Deputado Pauderney Avelino (DEM) percebe neste PPA “projetos e ações que descem a um nível de detalhamento tal que nunca vimos antes” (D 59, p. 3), o que seria para ele “o principal problema deste PPA” (D 59, p. 3). Em seguida o Deputado Mendes Thame (PV) concorda com seu colega, alertando para o fato de que tal nível de detalhamento no PPA “torna-se algo surrealista, pois imaginamos que vamos acompanhar milimetricamente” (D 59, p. 3). O Deputado José Carlos Machado (DEM) também considera “grave essa questão do nível de detalhamento do PPA” (D 59, p. 5), que para ele “traz detalhamentos típicos de uma lei orçamentária” (D 59, p. 4), de modo que “poderíamos até mudar, em vez de PPA, tratarmos dos Orçamentos de 2004, 2005, 2006 e 2007” (D 59, p. 5).

Naquele momento específico, esse detalhamento sobre o qual reclamaram os parlamentares estava apenas proposto, constando tão somente no projeto de lei enviado pelo governo ao parlamento, podendo ser, portanto, objeto de eventuais alterações por parte dos congressistas, alterações essas que poderiam ser reestruturantes ou apenas pontuais, a depender das negociações com o governo.

Assim, com aquela orientação de manual, a SPI havia assegurado apenas que a proposta do PPA seria elaborada conforme os detalhamentos exigidos por ela, sem garantias de que o plano seria aprovado pelo Congresso daquela mesma maneira.

O texto do projeto de lei (D 60) trazia certos dispositivos preventivos para endereçar esse risco, tentando evitar um eventual desvirtuamento da proposta do PPA pelo Congresso, algo que poderia ocorrer tanto no período inicial de apreciação, por meio de emendas, quanto no período de vigência do plano, por meio de leis que o pudessem alterar.

Um desses dispositivos pode ser encontrado no artigo 7º do projeto de lei, que regulava uma espécie de modalidade expressa de inclusão de ações no PPA, mas limitando essa modalidade, no entanto, apenas a ações do tipo atividade ou operação especial, ficando de fora os projetos de investimento, portanto. Essa restrição foi objeto de emenda de um opositor ao governo, o Deputado Alberto Goldman (PSDB), que argumentou que “a possibilidade de inclusão de novos projetos não pode ser deixada de lado em um processo dinâmico como o de planejamento e orçamento” (D 61, p. 4).

Um outro dispositivo preventivo pode ser encontrado no artigo 3º do projeto de lei, que determinava que “o somatório das metas físicas dos *Projetos* estabelecidas para o período do Plano Plurianual, respeitada a respectiva regionalização, *constitui-se em limite* a ser observado pelas leis de diretrizes orçamentárias e pelas leis orçamentárias e seus créditos adicionais” (D 60, grifos meus), uma determinação “rígida, pois que implicava que qualquer projeto novo, independentemente de seu valor ou de sua plurianualidade ou não, para que pudesse ser incluído no Orçamento, deveria constar do PPA” (E 10). Essa restrição também foi objeto de emenda de um opositor ao governo, o Deputado Anivaldo Vale (PSDB), que argumentou que “as metas físicas não devem constituir limites às ações do Estado de forma a impedir a adequação de programação” (D 61, p. 4).

Nenhuma dessas emendas prevaleceu no substitutivo apresentado pelo relator do PPA na CMO, Senador Saturnino Braga (PT), que acabou negociando com o governo um outro tipo de solução para o impasse. Conforme o relatório apresentado pelo Senador, “o substitutivo que esta Relatoria ora apresenta resultou de consultas feitas

à Secretaria de Orçamento Federal e à Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão” (D 62, p. 18), sendo que a SPI não apenas foi consultada, mas também se sentiu plenamente contemplada pela solução.

Segundo o relatório, a limitação que havia se tornado objeto do impasse seria mantida no substitutivo (D 63), mas não valeria para todo e qualquer projeto de investimento, ficando “restrita apenas aos projetos de valor total estimado superior a um teto determinado” (D 62, p. 18), aumentando um pouco a capacidade do Congresso para emendar o PPA e os orçamentos anuais em relação a projetos de investimento cujo valor total ficasse abaixo deste teto. Mas, para os projetos acima desse teto, o substitutivo oficializou a regra de manual emplacada pelos servidores da SPI, estabelecendo que “esses projetos somente sejam executados em crédito específico, ou em outras palavras, veda a sua execução em dotações genéricas, os chamados ‘guarda-chuvas’” (D 62, p. 18).

A rigidez trazida pela redação do artigo 3º do projeto de lei “causaria constrangimento às emendas parlamentares relativas a projetos novos” (E 10), de modo que “esta foi a razão de o Congresso estabelecer essa limitação, construída na negociação entre Executivo e Legislativo, apenas a projetos acima de determinado valor, ou seja, projetos de grande vulto” (E 10). Surgem então os chamados Projetos de Grande Vulto, ou PGV, definidos na lei do PPA 2004-2007 como aqueles cujo valor total fosse superior a R\$10,5 milhões, para projetos executados pela administração direta, ou superior a R\$67,5 milhões, para projetos executados pelas empresas estatais.

Assim, “a denominação PGV somente surgiria no âmbito da longa negociação entre os poderes Executivo - SPI e SOF - e o Legislativo - consultores da CMO e o relator - cujo texto final acabou por ser inserido pela modificação no art. 3º da Lei” (E 10), o que significava para a SPI que, “embora formulado de outra maneira no art. 3º da lei em relação ao art. 7º do PL, o nosso objetivo seria atingido, pois os projetos passaram a ser individualizados no PPA” (E 10).

Em meio à perda de protagonismo para a SAM, tratada no capítulo anterior, essa nova conquista trazia a sensação de que a SPI agora “estava indo bem” (E 18), dado que ela “começou a influenciar o orçamento” (E 18), o que não era considerado por seus técnicos como pouca coisa, “porque o orçamento na verdade, ele sempre teve muita força, porque é lá que está o dinheiro” (E 18).

Assim, “o PPA acabou, de certa forma, até nortando um pouco a qualidade do orçamento” (E 18), “porque a gente tinha no PPA a figura do custo total do projeto” (E 18), dificultando a ocorrência de situações indesejáveis como a seguinte: “um ano o cara põe a rodovia tal, começa, no outro ano já põe outra rodovia, e você fica com uma carteira de investimentos muito maior do que o recurso disponível” (E 18). E seria “aí que começam as obras inacabadas” (E 18), “ou você paralisa obras, ou retarda os cronogramas” (E 10). Contudo, “no momento em que você obrigava que um investimento estivesse no PPA, descrito especificamente, você criava uma barreira a esse processo” (E 10).

No entanto, nem todos ficaram satisfeitos. Assim como o nível de detalhamento do PPA não agradou de forma unânime, tampouco agradou a regra dos PGV. Em dezembro de 2004 houve uma reunião na CMO onde a primeira revisão do PPA 2004-2007 foi tema de discussão. Na ocasião, o Deputado Ivan Paixão (PPS) expôs os efeitos negativos que a obrigatoriedade da individualização de projetos teria acarretado ao “chamado Pró-Água, do semiárido do Nordeste brasileiro, em que já foram realizadas e concluídas 15 obras, visando levar água potável, água tratada, para 5 milhões e 200 mil nordestinos no Brasil” (D 64, p. 28), um programa que, segundo seu sumário executivo (D 65), tinha um orçamento que somava cerca de US\$200 milhões, sendo que US\$50 milhões eram aportados pelo Banco Mundial, e o restante era aportado pelo Governo Federal.

Segundo o Deputado, “de 1998 até 2003, esse acordo, conforme reza o texto assinado entre o Banco Mundial e o Governo brasileiro, era uma ação funcional programática genérica” (D 64, p. 27), ou guarda-chuva, de modo que, caso algum projeto ou ente federado encontrasse alguma dificuldade para executar o recurso alocado para ele, esse recurso “seria, então, direcionado para aquele que tem mais agilidade, no

princípio da competitividade entre os entes que estão conveniados” (D 64, p. 28). No entanto, “no ano de 2004 foi modificado isso, passaram a ser pulverizados os recursos” (D 64, p. 27), dado que os projetos do Pró-Água caíram na regra dos PGV, por serem “obras que ultrapassam os R\$ 10 milhões e 500 mil, são obras de valores maiores” (D 64, p. 27). E isso seria um problema para a execução do Pró-Água, dado que sempre que algum desses projetos individualizados estivessem impedidos temporariamente de executar os recursos, seja “por questões do Tribunal de Contas da União, por questões de inadimplência, os recursos vão sobrar, não podendo ser aplicados e direcionados para outra ação” (D 64, p. 28).

O presidente da reunião, Deputado Renato Casagrande (PSB) concordou com seu colega, reforçando que com “uma inscrição genérica no Orçamento, do recurso do Pró-Água ao semiárido, é mais fácil manusear esse recurso, isso é incontestável” (D 64, p. 27). Mas alega que não poderia colocar esse pedido em votação, dado que “se trata de uma questão técnica, de elaboração orçamentária” (D 64, p. 28), sobre a qual “tivemos a preocupação de ouvir o Ministério do Planejamento, que é o responsável pela elaboração do Orçamento, e a equipe técnica da Comissão” (D 64, p. 28).

Na própria SPI, inscrições genéricas e facilidade de manuseio de recursos eram vistos como patrimonialismos a serem combatidos, de modo que, sobre esse exemplo específico, havia inclusive entre os técnicos a imagem de que o órgão responsável pelo Pró-Água, “o Ministério da Integração, é um ministério especialmente difícil, pelo histórico de trocas de ministro o tempo inteiro, sempre do Nordeste, muito politizado” (E 12).

No âmbito do Executivo, o problema também chegou a ser articulado, dessa vez pelo Ministro da Integração Nacional da época, Ciro Gomes (PPS), que em dezembro de 2004 enviou ofício ao Ministério do Planejamento onde “solicita apoio a revisão da proposta do PPA 2004-2007 e do projeto de lei orçamentária anual – PLOA 2005, com a inclusão de uma funcional programática *genérica* para o Pró-Água/Semiárido” (D 66, grifos meus), solicitação não atendida pelo Planejamento.

Tendo sobrevivido a testes de estresse como esse, a individualização de projetos no PPA podia se considerar consolidada, portanto, algo que, pela ótica da SPI, haveria de

ser considerado como um importante primeiro passo rumo ao controle dos investimentos plurianuais, que agora teriam que ser delimitados, identificados, explicitados, tudo de maneira prévia, conforme desejava a SPI. Mais uma *remodelação de instrumentos e processos (A1)*, portanto, por meio da qual os servidores da SPI foram capazes de definir níveis de detalhamento a partir dos quais a ação de governo deveria ser oficialmente expressa. Mas isso era apenas um primeiro passo rumo ao controle dos investimentos plurianuais.

* * *

Naquele arranjo, ainda que passassem por filtros decisórios internos aos órgãos executores, os projetos entravam no PPA sem qualquer tipo de avaliação externa, “você entrava com uma ação no PPA simplesmente dizendo assim: ‘construção da Rodovia BR-319 entre Manaus e Porto Velho’, ‘quanto custa isso?’, ‘é um milhão’, ‘qual cronograma?’, e ponto” (E 10), “ou seja, isso entrava sem nenhuma avaliação” (E 10). E a SPI ambicionava criar e coordenar esse filtro central e externo aos órgãos executores, algo que acabou sendo alcançado por meio do aproveitamento de uma oportunidade muito específica, muito pontual, muito contingente.

Ocorreu o seguinte. Na época, os recursos públicos disponíveis para investimentos eram bastante escassos, o que em parte acontecia devido à decisão do governo Lula de dar continuidade à política de geração de superávits primários iniciada no governo FHC, chegando até mesmo a aumentar a intensidade dessa política. A partir de discussões ocorridas em reuniões na CMO é possível perceber o quanto essa postura de responsabilidade fiscal era considerada como sendo excessiva por congressistas das mais diferentes filiações partidárias.

O Deputado Sérgio Miranda (PCdoB) alerta que “o superávit não pode ser um fim em si mesmo” (D 52, p. 4), que “ele não pode ser idolatrado” (D 52, p. 4). O Deputado Mendes Thame (PV) reclama que “o Governo Lula ofereceu um superávit 0,5% maior que o estipulado pelo FMI, quase desmoralizando o organismo, chamando-o de frouxo por cobrar menos do que devia” (D 52, p. 5). O Deputado Alberto Goldman (PSDB) reforça a crítica, relatando o seguinte: “debateamos com o Ministro Antônio Palocci” (D 67, p. 45), que “afirmou que o superávit durante sua gestão seria de 4,25%, sem que

o Fundo Monetário ou qualquer instituição lá fora estivesse exigindo esse valor” (D 67, p. 45). O Deputado Rodrigo Maia (DEM) acusou que “este Governo está atendendo mais aos banqueiros do que o anterior” (D 67, p. 31), alertando ainda que “este superávit primário e esta taxa de poupança interna apresentada pelo Governo do PT não vai gerar o desenvolvimento econômico necessário ao País” (D 67, p. 44). E o Deputado Ricardo Barros (PP) debocha da posição do governo: “imaginem o PT não concordar com a redução do superávit!” (D 67, p. 41).

O apelo geral era no sentido de que o governo reduzisse as metas de superávit primário. No entanto, em uma dessas reuniões, o Deputado Virgílio Guimarães (PT) veio com uma conversa diferente, enaltecendo uma solução que implicava tanto em aumentar os investimentos quanto em manter os elevados superávits, de forma simultânea. Nessa proposta, “o objetivo de diminuir o superávit para fazer investimentos seria substituído por solução criativa e mais eficiente” (D 52, p. 3), de modo que “mantendo o superávit, parte dele seria destinado, sem alterar seu volume, para investimentos produtivos e sustentáveis” (D 52, p. 3), o que permitiria ao Brasil, “mantendo as vantagens macroeconômicas da estabilidade de um superávit mais elevado, simultaneamente ter as vantagens do investimento” (D 52, p. 3). Virgílio Guimarães encerra sua defesa apelando para “que o Brasil aja assim até em solidariedade ao resto do mundo, que está aguardando que esse procedimento dê certo para adotá-lo” (D 52, p. 3).

O Deputado estava se referindo ao chamado Projeto Piloto de Investimentos (PPI), uma iniciativa originada de “uma discussão que o governo tinha com o FMI, com os financiadores, sobre o círculo vicioso: se você não crescia, ele não conseguia pagar a dívida; não pagava a dívida, não crescia” (E 17). A ideia era “resguardar um pouco de recurso público para investimento de qualidade, esse investimento de qualidade, uma vez implementado, poderia alavancar o desenvolvimento” (E 17), “você deixaria de pagar dívida, mas com esse investimento você, de alguma forma, alavancaria o desenvolvimento nacional” (E 17).

Na ponta do lápis, o PPI era baseado na premissa “de que o investimento, mesmo o público, cuja a taxa de retorno fosse superior à taxa de juros que o Tesouro pagava

para os seus títulos, por uma razão matemática, ele não afetava o resultado primário” (E 10). Ou seja, uma parcela do recurso destinado ao pagamento de juros da dívida seria alocada em investimentos cuja taxa de retorno fosse superior a esses juros, sem que isso fosse considerado pelo FMI como diminuição do superávit primário. A solução era criativa e sem precedentes, tanto que “custou muito para o FMI concordar com isso” (E 10). Mas quando concordou, “aí ele criou um projeto piloto, PPI, Projeto Piloto de Investimentos” (E 10), que envolvia “uns 5 países, inclusive o Brasil” (E 10).

Com a adesão do Brasil ao PPI, surgia a necessidade de estimar a taxa de retorno dos projetos de investimentos que viessem a se candidatar a serem deduzidos do superávit. Era preciso demonstrar ao FMI que esses projetos dariam retorno maior que a taxa de juros paga pelo Tesouro aos detentores de títulos da dívida. Era preciso “verificar o retorno socioeconômico dos projetos para poder incluir naquela regra de que teria que ter um retorno superior à taxa de juros” (E 10). Surgia então a necessidade de elaborar “estudo de viabilidade, tudo isso, mas no setor da administração direta, isso não existia” (E 10).

E foi precisamente essa necessidade, inicialmente delimitada apenas ao PPI, que serviu como inspiração e oportunidade para que a SPI tentasse empregar esforços para disseminar por toda a Esplanada a cultura da avaliação *ex ante* de projetos, e para que ela pudesse, simultaneamente, oficializar-se como coordenadora de um filtro de entrada dos projetos de grande vulto no PPA, emitindo pareceres e coordenando a apreciação e o julgamento de estudos a serem elaborados pelos órgãos executores, que passariam a ter que elaborá-los não mais apenas para o restrito e experimental PPI, mas para todo e qualquer projeto de grande vulto.

No âmbito do PPI, “nas preliminares disso, foi feita uma missão, Fazenda e Planejamento, ao Chile, porque ele tinha um sistema importante de avaliação socioeconômica de projetos, e nós fomos ao Chile, à Cepal, que dava suporte à Universidade do Chile, para conhecer o esquema, para poder fazer aqui” (E 10). Assim, ainda em relação aos projetos candidatos ao PPI, “foi feita uma avaliação mais global, e se fez a primeira carteira” (E 10), um trabalho que na época envolveu o Ministério do Planejamento e a Casa Civil, mas que foi operacionalizado mais de perto pelo

Ministério da Fazenda, como indica um aviso-circular (D 68, p. 221) assinado pelo então Ministro Antônio Palocci em agosto de 2004, onde ele faz aos outros Ministros a seguinte solicitação: “encaminhar informações detalhadas sobre os projetos de investimento sob a responsabilidade direta desse Ministério que possam ser inseridos em projeto piloto, que está sendo elaborado por este Ministério da Fazenda” (D 68, p. 221).

Em relação ao PPI, era basicamente isso. Foi feito o processo de avaliação, e os projetos que conseguiram demonstrar taxa de retorno superior à taxa de juros foram selecionados para compor a carteira piloto, cujos recursos empenhados somaram aproximadamente R\$3 bilhões em 2005 e outros R\$3 bilhões em 2006, segundo relatório de avanço sobre o projeto (D 69).

Então, no âmbito do PPI, estavam encerradas as discussões sobre assuntos como elaboração de projetos, avaliação *ex ante* ou estudos de viabilidade técnica e econômica, os chamados EVTEs. No entanto, enquanto oportunidade para materializar a filtragem por parte da SPI sobre a entrada de projetos de grande vulto no PPA, a discussão sobre estes assuntos estava apenas começando.

* * *

No contexto da SPI, ou seja, já sem relação com o PPI, “nós já tínhamos identificado a importância de ter uma avaliação como um critério” (E 10), de modo que “a nossa ideia era usar o PPI como uma oportunidade que estava surgindo de implantar um instrumento de avaliação de projeto” (E 10), então “nós tínhamos que capacitar o pessoal” (E 10), “porque nós tínhamos interesse que os órgãos setoriais e os Ministérios tivessem capacidade para elaborar os EVTEs” (E 10), além de também “capacitar os técnicos da SPI em avaliação de EVTEs” (E 10).

Esse esforço de capacitação capitaneado pela SPI visava consolidar um acordo básico de requisitos para elaboração de um manual a ser disponibilizado para os órgãos executores, bem como tornar esses órgãos capazes de seguir minimamente esse manual, “porque existia uma carência de elaboração de projeto de engenharia, DNIT e todos aqueles órgãos que realizavam obras de infraestrutura” (E 10), e a ideia era

“que os estudos de viabilidade fossem desenvolvidos no âmbito dos próprios órgãos” (E 10).

A princípio, “nós fomos à UnB” (E 10), já que lá “tinha um professor que conhecia um pouco essa análise custo-benefício, inclusive para elaborar um manual” (E 10), mas “isso não foi muito suficiente” (E 10), então “nós resolvemos trazer professores da Cepal” (E 10), no Chile, que foi onde o treinamento sobre avaliação de projetos no âmbito do PPI havia acontecido. E estes professores “estiveram na Enap, em turmas, turmas dos ministérios, DNIT, de outros órgãos” (E 10). Iniciado em 2005, esse processo de capacitação estendeu-se pelo menos até 2009, ano do último material de curso específico sobre isso (D 70) possível de ser encontrado no sítio da Cepal.

É possível ter uma amostra geral de como eram estes cursos a partir da apresentação (D 71) da disciplina introdutória de uma das edições ministradas pela Cepal em 2006, disciplina esta que antecedia outras 7 disciplinas mais específicas. A apresentação começa definindo a avaliação de projetos como o ato de “estudar e comparar os custos e os benefícios de um projeto ou programa para decidir a conveniência de sua execução” (D 71, p. 3), o que deve ser feito porque “queremos obter mais do que gastamos” (D 71, p. 4) e porque “devemos hierarquizar, já que os recursos não são suficientes para todas as necessidades” (D 71, p. 4). Em seguida é feita uma diferenciação entre avaliação para uma “pessoa ou empresa” (D 71, p. 5), que seria uma “avaliação privada” (D 71, p. 5) ou “avaliação financeira” (D 71, p. 5), e uma avaliação para “todos os habitantes do país por igual” (D 71, p. 5), que seria uma “avaliação social” (D 71, p. 5) ou uma “avaliação socioeconômica” (D 71, p. 5).

A partir daí, a apresentação passa a detalhar tipologias de avaliação, como avaliação benefício-custo e avaliação custo-eficiência (D 71, p. 7), depois detalha tipos de custo, como investimento, operação e manutenção (D 71, pp. 8-12), e detalha ainda tipos de benefício, como rendimentos monetários, diminuição de custos, revalorização de bens, redução de riscos, melhoria de imagem e benefícios sociais (D 71, p. 13). Em seguida são introduzidos um conjunto de indicadores para mensurar o benefício-custo e o custo-eficiência, como o valor presente líquido (VPL), a taxa interna de retorno (TIR), o valor atual dos custos (VAC) e o custo anual equivalente (CAE) (D 71, pp. 15-22). Por

fim, é introduzida uma série de reflexões sobre cuidados e precauções a serem tomadas contra os riscos inerentes ao processo de avaliação de projetos (D 71, pp. 23-41).

Enfim, é um tipo de saber bastante especializado. E conforme já imaginava um técnico da SPI, “tudo no serviço público demora um tempo de maturação” (E 12). Então, enquanto esse processo de capacitação ia se desenvolvendo, em paralelo, na SPI “tinha toda uma preocupação de criar estruturas que balizassem tudo que tava sendo feito em termos de análise e acompanhamento” (E 13), “e aí, por isso que surgiu a CMA, ela era assessorada pela CTMA, que fazia avaliação e monitoramento de programas, e a CTPGV que em tese seria a câmara técnica para analisar os projetos de grande vulto” (E 13).

* * *

A Comissão de Monitoramento e Avaliação (CMA) apareceu pela primeira vez no advento dos processos de gestão e acompanhamento do PPA 2004-2007, tendo sido reproduzida também para o PPA 2008-2011. Instituída por meio de portaria (D 72) publicada em janeiro de 2005, a CMA tinha entre suas competências “selecionar programas a serem objeto de avaliação” (D 72), algo que será tratado no próximo capítulo, e “examinar a viabilidade técnica e socioeconômica de projetos de grande vulto” (D 72), assunto do qual tratamos aqui.

A comissão era integrada por representantes do Ministério do Planejamento, do Ministério da Fazenda e da Casa Civil. A portaria define ainda que a “comissão contará com apoio técnico e administrativo da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos na análise das propostas” (D 72), de modo que a força de trabalho mais cotidiana da CMA se confundiria então com o próprio corpo técnico da SPI.

Três meses mais tarde, em abril de 2005, uma nova portaria (D 73) é publicada para “aprovar o Regimento Interno da Comissão de Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual” (D 73). O regimento reforça o protagonismo da SPI no contexto da CMA, estabelecendo que “a Comissão será coordenada pelo Secretário de Planejamento e Investimentos Estratégicos” (D 73). Além disso, a portaria estabelecia também que “a

função de Secretaria-Executiva da Comissão caberá à Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos” (D 73), função que tinha como uma de suas competências “manifestar-se sobre os projetos de grande vulto antes de serem encaminhados aos membros do Plenário da CMA” (D 73).

A CMA se constituía, portanto, como uma *renovação de estruturas organizacionais* (A3) por meio da qual os servidores da SPI foram capazes de dar lastro aos sentidos particulares de planejamento que eles estavam construindo, conseguindo, portanto, oficializa-los temporariamente nas caixinhas da Esplanada.

A SPI presidia o Plenário da CMA, e os seus servidores constituíam o corpo técnico da CMA. Restava às outras secretarias e Ministérios integrantes da CMA compor o seu Plenário, que decidia por meio de “deliberação, quando se tratar da rejeição ou da aprovação, com ou sem ressalvas, da viabilidade técnica e socioeconômica dos projetos de grande vulto” (D 73).

Nesta mesma época, a SPI envia ofício-circular (D 74) a todos os órgãos informando sobre a criação da CMA e sobre a sua competência para “avaliar a viabilidade técnica e socioeconômica de projetos de grande vulto *como pressuposto para a inclusão* destes no Cadastro de Programas e Ações do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União” (D 74, grifos meus). O ofício-circular ainda disponibiliza acesso a uma minuta do chamado “Manual de Apresentação de Estudos de Viabilidade de Projetos de Grande Vulto” (D 74), um documento que, “embora provisório, [...] poderá orientar os órgãos pleiteantes na apresentação de projetos, até que a CMA se posicione definitivamente sobre os critérios de análise” (D 74).

Então “tinha todo um manual de como apresentar essa análise de viabilidade” (E 17). O manual (D 75) explica que “projeto é uma ação que envolve um conjunto de operações limitadas no tempo” (D 75, p. 5), explica o que são PGVs, explica o que é a CMA, descreve suas competências, e declara que a sua “finalidade é proporcionar ao cidadão, ao contribuinte, mais valor por seu dinheiro; é maximizar os benefícios oriundos dos bens e serviços oferecidos pelo Estado, em prol da sociedade” (D 75, p. 6). O manual descreve ainda as etapas do processo de avaliação dos PGVs.

Primeiro, “após elaborar o estudo de pré-viabilidade do projeto, o órgão setorial deverá apresentá-lo, conforme as orientações deste manual, à Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI)” (D 75, p. 6). Em seguida, “a Secretaria-Executiva da CMA elaborará parecer acerca do projeto cujo estudo estiver em tela” (D 75, p. 6), lembrando que a Secretaria-Executiva da CMA era a própria SPI. Por fim, “o Plenário da Comissão examinará a viabilidade técnica e socioeconômica do projeto”, de modo que “as decisões possíveis são: a) Aprovação sem ressalva; b) Aprovação com ressalva; c) Rejeição” (D 75, p. 6).

O manual ainda alerta que “projetos de grande vulto só serão incorporados ao Plano Plurianual se forem aprovados pela Comissão” (D 75, p. 6), além do fato de que “se já constarem do PPA, mas tiverem início a partir de 1º de janeiro de 2006, somente farão parte do projeto de Lei Orçamentária Anual em caso de aprovação da CMA” (D 75, p. 6).

Após essas explicações introdutórias, o manual passa a descrever, item a item, o modelo único e padronizado por meio do qual os órgãos deveriam expressar seus projetos para que eles pudessem ser apreciados pela SPI, que, enquanto Secretaria-Executiva da CMA, emitia sobre esses projetos um parecer prévio, antes que eles fossem encaminhados ao Plenário para deliberação. A Figura 6 dá uma noção geral sobre o grau de detalhamento desse modelo.

Figura 6: Itens obrigatórios em estudos de viabilidade de projetos de grande vulto a serem apresentados à CMA.

<p>1. Dados cadastrais</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Título ▪ Programa ▪ Órgão responsável ▪ Unidade orçamentária responsável ▪ Unidade administrativa responsável ▪ Finalidade ▪ Descrição ▪ Produto ▪ Unidade de medida ▪ Especificação do produto ▪ Forma de implementação ▪ Justificativa ▪ Tipo de orçamento ▪ Base legal ▪ Duração da implantação ▪ Valor total estimado 	<p>4. Análise financeira</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Gastos com implantação ▪ Financiamento externo ▪ Gastos com operação ▪ Receita ▪ Fluxo de caixa financeiro ▪ Valor presente líquido financeiro ▪ Relação benefício/custo financeira ▪ Taxa interna de retorno financeiro ▪ Tempo de recuperação dos custos financeiros <p>5. Análise ambiental</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Danos ambientais ▪ Mitigações ambientais ▪ Passivo ambiental líquido <p>6. Análise socioeconômica</p>
--	--

<p>2. Análise fundamental</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Diagnóstico ▪ Alternativas possíveis de alcance da finalidade ▪ Alternativa selecionada ▪ Concorrência com outros projetos e empreendimentos ▪ Sinergia e antagonismo com outros projetos e empreendimentos ▪ Oferta e demanda <p>3. Aspectos técnicos</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Características técnicas <ul style="list-style-type: none"> ▪ Alternativas técnicas avaliadas para a implantação do projeto ▪ Descrição técnica do projeto ▪ Vida útil estimada para o empreendimento ▪ Cronograma de execução física 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gastos com implantação a custos de fatores ▪ Gastos com operação a custos de fatores ▪ Receita a custos de fatores ▪ Melhorias associadas ▪ Malefícios associados ▪ Fluxo de caixa socioeconômico ▪ Valor presente líquido socioeconômico ▪ Relação benefício/custo socioeconômica ▪ Taxa interna de retorno socioeconômico ▪ Tempo de recuperação dos custos socioeconômicos <p>7. Análise gerencial</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Sensibilidade do projeto ▪ Riscos do projeto ▪ Monitoramento e avaliação
--	--

Fonte: Manual de apresentação de estudos de pré-viabilidade de projetos de grande vulto (D 75).
Elaboração própria.

* * *

Havia muitas maneiras diferentes pelas quais os técnicos da SPI interpretavam, justificavam e defendiam este manual, e, por meio dele, a atuação da CMA como um todo. Uma dessas defesas enfatiza que essa padronização, de “fazer com que todo o investimento passasse por uma avaliação qualificada de projeto” (E 24), proporcionaria melhores condições para que se pudesse analisar “a viabilidade, o custo benefício, a comparabilidade em termos de resultados esperados” (E 24), porque isso “nos permitia dizer: ‘isso aqui sim, isso aqui não, isso aqui tem mais impacto, isso aqui tem menos impacto’” (E 24), “enfim, a CMA tinha essa finalidade” (E 24), “fazer uma avaliação custo-benefício do investimento, fazia uma avaliação” (E 24), um “planejamento de qualidade” (E 17), que dizia se “valia a pena investir, porque você tem um retorno econômico e social grande” (E 17).

Outra linha de defesa considera que a análise de viabilidade de projetos de grande vulto, “apesar de ser da CEPAL, são cursos com teoria que não tem nada a ver com a CEPAL, com esse negócio de esquerda” (E 14), tem mais a ver com “você, por exemplo, pegar uma rodovia, ‘ela vai ser duplicada ou não?’, ‘por quê?’” (E 14), já que “você tem que zelar pelo gasto público, aí você tem um enfoque mais no não-gasto,

no evitar o gasto desnecessário” (E 26), então “você insere ali elementos do impacto na economia, do que você vai reduzir em termos de tempo que você gasta, de manutenção dos veículos, então era muito interessante” (E 14), “eu acho interessante esse papel de planejamento prévio” (E 14).

Uma outra linha de defesa vai para um lado diferente, enfatizando que a principal dimensão da atuação da CMA “era social, era a gente conseguir traduzir em ganhos sociais os investimentos feitos pelo governo” (E 12), o estudo precisava demonstrar que o projeto de grande vulto “ia gerar renda” (E 12), “principalmente no Nordeste, todos no Nordeste e no Semiárido” (E 12), um “lugar em que o desemprego sempre foi muito alto, a concentração de renda sempre foi muito alta” (E 12), então zelar pela viabilidade socioeconômica desses projetos “era um modo de fornecer renda” (E 12), de modo que “o setorial tinha que conseguir demonstrar que os retornos sociais, diferente do estudo de viabilidade de uma empresa, que, no caso ali, os retornos sociais de um empreendimento pagavam os custos” (E 12).

Outra linha de defesa enfatiza que a decisão sobre investimentos públicos “saiu um pouco do lado, talvez até político, uma influência política, pra ter o peso mais técnico” (E 26), “um lado técnico que ia ser considerado, não só ‘ah eu quero fazer, porque eu quero’” (E 26), dado que “a gente começou a exigir dos Ministérios uma documentação mínima e ali ficava já registrada” (E 26), a SPI passou a “obrigar os setoriais a fazerem projetos específicos de uma obra, ver a parte de engenharia” (E 26), assim “eles começaram a ter que apresentar um estudo mínimo dos projetos que eles queriam” (E 26), então “a gente embutiu isso no serviço público” (E 26), “a gente mudou um pouco a cultura nos setoriais” (E 26), e “hoje você vê, todos os Ministérios têm EVTE” (E 26).

Assim, por meio dessa *remodelação de instrumentos e processos (A1)*, os servidores da SPI criaram consideráveis obrigações para os órgãos executores de projetos de grande vulto, que passaram a ter que submeter os seus não mais projetos, mas agora candidatos a projetos, em um formato detalhado e padronizado, que era previamente estabelecido pela SPI.

Essa mudança de cultura não aconteceu sem atritos. Pelo contrário, quando “começamos a fazer avaliação de projetos, isso criou muito ruído” (E 10). Havia casos de estudos em que “não vinha nada, era uma coisa vazia, para ver se passava” (E 12), casos de estudos baseados em “premissas que não se confirmavam nunca” (E 12), como, por exemplo, “implantar perímetro de irrigação em área que não tem nenhuma vocação para isso” (E 17), e até casos onde os “estudos de viabilidade eram encomendados para dar um resultado positivo” (E 12). Havia ainda questões como quando “você dizia ‘quanto tempo vai levar?’, ‘vai levar 20 anos’, ‘como é que eu vou aprovar um projeto que vai levar 20 anos?’, não faz sentido, porque em 20 anos ele vai dobrar de custo, então não entra, ‘ah, não entra?’, complica, né?” (E 24).

Havia também o fato de que os órgãos passaram a ter que prestar contas ao TCU também sobre a conformidade da sua atuação em relação ao manual elaborado pela SPI, resumido na **Figura 6**. Há muitos acórdãos onde o TCU cobra de órgãos executores de obras o cumprimento de itens do manual. Há até um acórdão (D 76) onde o TCU recomenda ao Ministério do Planejamento o aumento do detalhamento das exigências do manual, por meio da inclusão da “programação orçamentária e financeira de projetos de grande vulto” (D 76), bem como o aumento da abrangência dessas regras, passando a “exigir que os objetos de convênios ou instrumentos congêneres relativos a obras” também se submetam ao manual (D 76). E por fim, ainda havia o fato de que a CMA passava a figurar, de certa maneira, como instância de veto ao próprio Congresso Nacional, que “tradicionalmente, fazia emendas ao orçamento de projetos de infraestrutura” (E 10), mas para isso, “tinha que incluir no PPA, mas para incluir no PPA precisava de quê? Avaliação da CMA” (E 10).

Apesar de todos esses ruídos, na visão dos técnicos da SPI, embora fosse “uma coisa inovadora esse negócio de você não aprovar um projeto que o Ministério estava propondo porque você chegava à conclusão que não passava” (E 10), ainda assim a sistemática imposta pela CMA “não é uma coisa tão difícil, porque não era um estudo de viabilidade megacomplexo” (E 12), sendo antes visto como um “estudo *mínimo* de análise de viabilidade” (E 18, grifos meus), um esforço de apenas “*minimamente* fazer uma análise de viabilidade” (E 17, grifos meus).

Havia então uma impressão na SPI de que toda essa construção dos PGVs e da CMA, embora fosse uma “ideia interessantíssima” (E 14), talvez ainda fosse insuficiente, já que “o ideal era um sistema nacional de investimento público” (E 24), “de modo a você ter uma noção de uma carteira de investimentos e poder fazer uma triagem nessa carteira em torno de prioridades, em torno de viabilidade fiscal, etc., isso nunca existiu” (E 24).

E havia também a justificativa de que as câmaras técnicas, com seu papel de analisar e emitir parecer sobre os estudos, estavam limitadas a um mero assessoramento, restando a deliberação inteiramente ao Plenário. Eram “as câmaras técnicas que recepcionavam os projetos que vinham dos Ministérios, faziam o parecer” (E 17), “o parecer contrário ou favorável, com algum tipo de recomendação pra fazer alguma complementação ao projeto” (E 17), “mas quem aprovava era a CMA” (E 17), “esses pareceres eram apresentados à CMA, que deliberava, se estava aprovado, se não estava, enfim, era colegiada, a CMA” (E 17). Então era feita apenas uma “pré-análise na SPI, fazia um parecer, e aquilo então era submetido à comissão” (E 26), “uma comissão que tinha vários componentes, participava a Casa Civil, tinha o pessoal da assessoria econômica, SPI, enfim, era um órgão colegiado” (E 26).

Contudo, há evidências que sugerem que as câmaras técnicas, compostas pelos técnicos da SPI, estavam muito longe de serem completamente desprovidas de capacidade de influenciar o processo de aprovação de um projeto. Ilustra isso um pequeno episódio, por exemplo, que começou com um estudo enviado pelo Ministério dos Transportes, relativo ao projeto “Pavimentação de Subtrechos da BR-226/MA e Alteração de Traçado da BR-316/MA”, e que aparentemente estava com informações incompletas. A SPI então enviou ofício (D 77) ao órgão, alegando que “as informações apresentadas no referido estudo foram insuficientes, bem como não atendiam a todas as exigências do Manual [...], a fim de permitir a emissão de parecer conclusivo” (D 77). Após o exame de uma versão revisada do estudo enviada pelo órgão, a SPI enviou a ele outro ofício (D 78), alegando que a nova versão continuava sendo insuficiente, já que “informações constantes no referido estudo são iguais às apresentadas anteriormente” (D 78). O projeto nunca chegou a ser apreciado no Plenário.

Também é ilustrativo um outro episódio vivido na SPI, onde uma chefia demonstra à equipe a sua preocupação com o atraso no andamento da avaliação de um projeto específico: ““poxa, já tem tantos dias’, ‘ó, tá faltando isso, isso e isso’, ‘ah, mas vai deixar de liberar por causa disso?’, ‘minha equipe não ficou confortável, não vou liberar’, ‘pô, mas eu vou parar o PPA por isso?’, ‘se quiser, você faz um botão no sistema pra liberar mesmo diante da recomendação negativa da equipe’” (E 7).

Episódios como esses demonstram não apenas o compromisso dos técnicos da SPI em relação ao manual, mas especialmente o poder de veto desses técnicos enquanto atuavam pela SPI no exercício de sua função de Secretaria-Executiva da CMA. Nessa função, os técnicos tinham condições de emitir parecer prévio negativo sobre os estudos, o que já representaria algum constrangimento para eventuais votos positivos no Plenário (o peso de votar contra o parecer técnico).

No entanto, além de emitir parecer negativo, os técnicos também tinham uma espécie de poder de pauta, ou seja, tinham condições de decidir se esses estudos chegariam a alcançar o Plenário, já que para avançar até esse ponto, o estudo precisava ter seu parecer emitido, e se o estudo fosse considerado insuficiente pelos técnicos da SPI, nem chegaria a ser apreciado pelo Plenário.

Assim, por meio desse *rebalanceamento de relações e atribuições (A2)*, a burocracia de planejamento empregou saberes bastante especializados sobre avaliação de projetos para constituir-se como filtro para a entrada de projetos de grande vulto no PPA, operando quase como uma instância de veto às intenções das burocracias dos órgãos executores em relação a esses projetos, além de alinhar-se de certa maneira à burocracia de controle, que, conforme vimos, passou a utilizar o manual produzido pela SPI como recurso para tentar cobrar ainda mais detalhamentos das burocracias dos órgãos executores.

* * *

Antes de entrar nos números, é importante mencionar que a CMA dispensava (D 79) de análise prévia os projetos destinados a aquisição, construção ou reforma de imóveis e edificações; a aquisição de bens comuns, de equipamentos, programas ou serviços

de informática; a ampliação de rede de distribuição de energia; e a investimentos no exterior. O rol de projetos que efetivamente chegava na CMA era razoavelmente seletivo, portanto, isso por escolha dela própria, com base no entendimento de que “coisa pequena, manda bala e faz, se o retorno esperado era 1%, era 10%, e deu negativo, mas gastou pouco ali, não tinha tanto pra perder, agora, projetos grandes, têm que ter uma análise mais cuidadosa” (E 14).

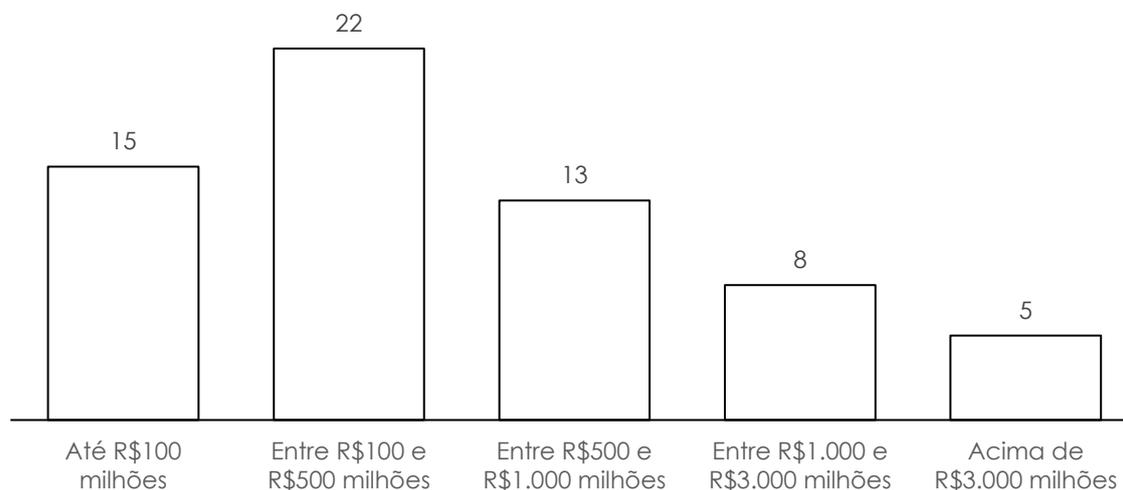
Dito isso, embora não tenha sido possível encontrar documentos públicos com relatos completos sobre o que entrava e o que saía das câmaras técnicas, relatos esparsos sugerem que era bastante alta a taxa de rejeição de estudos por elas, algo da ordem dos 80%, se considerados apenas os anos de 2005 e 2006, algo que impedia a apreciação desses estudos pelo Plenário. Um relatório já mencionado anteriormente (D 56) mostra que em 2005 a CMA recebeu 45 estudos de viabilidade. Outro documento (D 80) mostra que em 2006 foram recebidos 115 estudos de viabilidade.

Por meio de um levantamento das deliberações publicadas pela CMA no Diário Oficial da União, é possível constatar que em 2005 foram apreciados pelo Plenário apenas 5 estudos, seguidos por 26 em 2006, 25 em 2007, nenhum em 2008 e 7 em 2009, totalizando 63 estudos apreciados pelo Plenário em todo o tempo de atuação da CMA. Se tomarmos apenas os anos de 2005 e 2006, temos que foram recebidos 160 estudos, dos quais apenas 31 foram apreciados pelo Plenário, o que sugere uma taxa de rejeição de cerca de 80% por parte das câmaras técnicas.

Desses 63 projetos apreciados pelo Plenário, 56 foram aprovados com ou sem ressalvas, 5 foram reprovados, e outros 2 foram dispensados de análise. Entre os projetos aprovados, podemos destacar o Centro Espacial de Alcântara, a Fábrica de Hemoderivados da Hemobras, o Complexo Integrado do Instituto Nacional do Câncer, o Cargueiro Tático Militar, e o Reator Multipropósito Brasileiro. A preços de dezembro de 2019, o valor total dos 56 projetos aprovados pelo Plenário da CMA soma R\$91,2 bilhões, sendo que os dois projetos aprovados mais caros foram relativos à construção de Unidades Estacionárias de Produção pela Petrobras, no valor de R\$21 bilhões, e à Construção da Refinaria Abreu e Lima em Pernambuco, no valor de R\$20 bilhões. Uma

listagem dos projetos apreciados pelo Plenário está disponibilizada no Anexo D deste estudo, e a sua distribuição por faixa de valor é mostrada na Figura 7.

Figura 7: Quantidade de projetos de grande vulto apreciados pelo Plenário da CMA entre 2005 e 2009, por faixa de valor.



Fonte: Deliberações da CMA publicadas no Diário Oficial da União entre 2005 e 2009. Elaboração própria. Faixas de valores expressas em preços de dezembro de 2019 (IPCA).

Esse foi então um dos processos de avaliação estabelecidos pelos técnicos da SPI de modo a intensificar a *sinédoque* da *avaliação-cómo-se-fosse-planejamento*, fazendo com todo projeto de investimento de grande vulto tivesse que passar obrigatoriamente por uma avaliação prévia coordenada por eles. Para alguns, “o papel que a SPI tinha que era mais importante era esse estudo de viabilidade dos projetos” (E 14), um papel que, como já vimos, não estava de maneira nenhuma dado, tendo antes que ser inteiramente construído pela SPI e pelos seus técnicos.

Por parte deles, “foi um grande esforço até conseguir emplacar” (E 17), algo que na época foi considerado “um grande avanço” (E 17), fazendo com que “investimento acima de determinado valor, para serem aceitos no orçamento, para ser empenhado, inclusive, ele precisaria ter o seu projeto aprovado” (E 10), “tinha que passar pelo crivo, projeto de grande vulto tinha que passar pelo crivo, da comissão lá” (E 28).

Capítulo 5: “uma cultura de avaliação”

Veremos neste capítulo como a SPI aos poucos construiu e disseminou pela Esplanada um método de desenho de programas baseado na ideia de que um programa de governo bem desenhado é um programa de governo que é avaliável, em mais uma intensificação da *sinédoque* da *avaliação-como-se-fosse-planejamento*, o que também foi feito a partir da institucionalidade da CMA.

Em sua época de maturidade institucional, a CMA era composta por duas câmaras técnicas. Uma delas, sobre a qual já discutimos, era a CTPGV, responsável por elaborar pareceres prévios sobre estudos de viabilidade enviados pelos órgãos executores de projetos de grande vulto, antes desses estudos serem apreciados pelo plenário da CMA, todo um processo de avaliação *ex ante* de projetos. A outra era a Câmara Técnica de Monitoramento e Avaliação, ou CTMA, que fazia parte da CMA desde a sua instituição (D 72), diferentemente da CTPGV, que foi incorporada depois (D 81).

Passamos primeiro pela CTPGV porque os processos relativos a avaliação *ex ante* de projetos de grande vulto ganharam visibilidade antes, tendo alcançado seu auge ainda em 2006, ano em que os esforços mais notáveis da CTMA estavam apenas começando, como veremos logo adiante, esforços estes que acabarão ganhando visibilidade apenas mais tarde, já na transição entre o PPA 2004-2007 e o PPA 2008-2011.

O escopo da CTMA era “avaliar a efetividade dos *programas* do PPA, ou seja, era uma avaliação *ex post*” (E 10, grifos meus). Não projetos, mas programas. E não *ex ante*, mas *ex post*. Duas grandes diferenças, portanto, da CTMA em relação à CTPGV. Diferenças não apenas temporais, mas também de abrangência, o que vai acabar aumentando o grau de influência da CMA sobre o PPA, lembrando que a CMA tinha o seu Plenário presidido pela SPI e o seu corpo técnico composto majoritariamente por servidores da SPI.

De acordo com o já mencionado Manual de Elaboração de Programas do PPA 2004-2007 (D 58), os programas podem ser compostos por diferentes tipos de ação

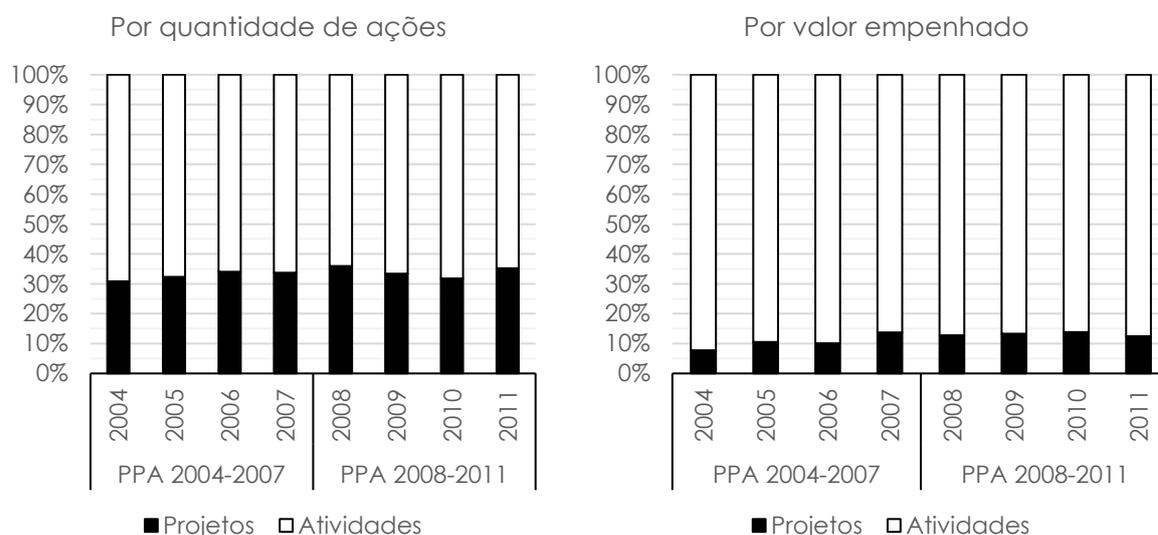
orçamentária, sendo que o projeto é apenas um desses tipos. No manual, o projeto é definido em oposição à atividade, de modo que o projeto envolveria operações “limitadas no tempo” (D 58, p. 14), e a atividade envolveria operações “que se realizam de modo contínuo e permanente” (D 58, p. 14).

Essa oposição, talvez como qualquer outra, não está nas coisas em si, mas apenas na forma de falar e pensar sobre elas, o que fica claro no próprio manual, que admite em uma nota de rodapé (D 58, p. 12) que ações de saneamento básico, por exemplo, podem ter “obras entregues” como forma de mensuração, de modo que se classifiquem como projetos, ou podem ter “número de beneficiários atendidos” como forma de mensuração, de modo que se classifiquem como atividades.

O ponto é que, por mais arbitrária que essa oposição entre projetos e atividades possa parecer, ela era oficial, e ainda é, e, operando apenas com a CTPGV, a influência potencial da CMA ficava restrita aos projetos, ou seja, a apenas um dos tipos de ação orçamentária que podia compor os programas do PPA.

Na **Figura 8**, podemos ver à esquerda que, quando somadas às atividades, a quantidade projetos nunca passa de cerca de 1/3, em qualquer ano de vigência do PPA 2004-2007 ou do PPA 2008-2011. Além disso, vemos à direita que, quando somados aos recursos empenhados em atividades, os recursos empenhados em projetos representam sempre menos de 15% do total, em qualquer um desses anos. Assim, ainda que os projetos sejam de grande relevância, era apenas sobre esse universo mais restrito do PPA que a CTPGV dedicava suas atividades.

Figura 8: Comparativo entre ações orçamentárias do tipo “projeto” e do tipo “atividade” no PPA 2004-2007 e no PPA 2008-2011.



Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP). Elaboração própria.

Dada a visibilidade na época alcançada pelo trabalho da CTPGV, e dado todo esse espaço no PPA ainda a ser explorado pela CMA, “surgiu a necessidade de começar, a exemplo do que estava acontecendo na CTPGV, de criação de um manual para análise de viabilidade dos projetos de grande vulto, a gente também criar alguma coisa para analisar os programas de governo, *avaliar*” (E 13, grifos meus), algo que, naqueles tempos, “do ponto de vista institucional, não tinha uma coisa muito clara” (E 33), quando “o governo não tem uma coisa institucionalizada nesse sentido” (E 33). Ainda.

* * *

Um documento (D 82), do qual voltaremos a falar mais adiante, menciona que ainda em 2005 a CMA “demandou aos integrantes de sua Câmara Técnica o desenvolvimento de uma proposta metodológica para avaliação de programas (D 82, p. 7) que fosse “menos complexa e de menor custo” (D 82, p. 7), que pudesse ser “aplicada a qualquer tipo de programa governamental” (D 82, p. 7), e que estivesse “focada no aperfeiçoamento de aspectos relacionados ao desenho e ao gerenciamento de programas, mas com potencial para, ao mesmo tempo, sistematizar a demanda por avaliações de resultados das ações do governo” (D 82, p. 7), mais uma movimentação no âmbito da *sinédoque da avaliação-como-se-fosse-planejamento*.

Não que os programas do PPA fossem completamente dispensados de qualquer avaliação, já que existia desde o PPA 2000-2003 uma espécie de “autoavaliação, que se desenvolveu junto com uma proposta da Unicamp, que foi digerida e foi transformada em uma avaliação anual, baseada em questionários para os gerentes” (E 33). Neste arranjo, “a ideia era fazer o próprio órgão fazer uma autoavaliação, com o objetivo de buscar apoio para melhorar o seu próprio programa” (E 18). Esse apoio poderia vir na forma de mais orçamento ou mais pessoal, por exemplo, recursos que eram controlados pelo próprio Ministério do Planejamento, que avaliava as avaliações, ou seja, fazia uma metaavaliação. A princípio, “todo mundo ri, ‘ah, autoavaliação, os caras vão sempre dizer 10’, e, curiosamente, não votavam 10, aproveitavam a oportunidade, porque havia autoavaliação com metaavaliação pelo Planejamento” (E 24), então, o que se “revelava na avaliação não era uma espécie de indulgência com o resultado, não, mas um momento de cobrança” (E 24), especialmente por mais recursos.

No entanto, isso foi cada vez mais sendo considerado insuficiente, e, “naquela primeira etapa, começou aquela discussão: ‘não, mas tem que ter outras formas de avaliação, essa avaliação é pouca, ela é abrangente, mas ela é muito pouca’” (E 33), “uma discussão muito assim: ‘ah, mas essa não é uma avaliação de impacto’” (E 33). Nesta época, “falavam muito de avaliação, parece que, no contexto do governo federal, estava começando a entrar essa palavra mais a fundo, se falava em criar *uma cultura de avaliação*” (E 33, grifos meus), de modo que “pairou no ar essa questão” (E 33). “Divulgue as boas práticas em monitoramento e avaliação” (D 83), pregava um boletim da CMA publicado em dezembro de 2006.

Aos poucos, a CTMA foi se tornando o “*locus* dessa discussão, e ela se destacou sobretudo nessa discussão: ‘ah, como vamos avaliar mais seletivamente os programas?’” (E 33), “então, a CTMA tinha um cronograma de reuniões periódicas, e um grupo muito engajado” (E 33). Esse grupo “tinha uma interação muito boa” (E 26), eram pessoas de diferentes “órgãos, instituições, trabalhando de uma forma muito integrada” (E 26), de modo que “os mais ativos mesmo eram SPI, IPEA e SEGES” (E 13), mas “CGU e TCU participaram bem” (E 13). Desses órgãos, “éramos o que? uns três... dois... cinco... umas oito pessoas, que eram ativas mesmo” (E 13), um grupo de

técnicos cujo foco era “pensar em formas de avançar essa agenda de avaliação” (E 33).

Um consenso então foi se formando em torno do formato a ser proposto, que precisaria representar um meio termo entre a avaliação que já existia, considerada insuficiente, e uma avaliação mais sofisticada, de caráter mais acadêmico. O que passou a ser vislumbrado era “uma avaliação que é mais do que essa do PPA, mas também que não seja uma avaliação complexa, de impacto, que uma universidade vai fazer” (E 33). O que se almejava eram “métodos de avaliação mais rápidos, mas que sejam funcionais para essa lacuna” (E 33). No geral, a CTMA “queria propor uma coisa simples” (E 33), “queria uma avaliação que fosse ao mesmo tempo mais barata e mais simples” (E 33).

Nesse meio tempo, “o pessoal foi se inteirando, nessa linha de avaliações mais rápidas, com toda uma literatura” (E 33), com foco em “tentar pesquisar tudo o que existia em termos de avaliação, na literatura, e tentar adaptar algo que fosse próprio para o setor público brasileiro” (E 13). E entre as várias referências disponíveis no campo da avaliação, uma referência em particular foi bastante promissora: no âmbito da CMA, já “tinha uma parceria muito forte com o Chile, com a própria CTPGV” (E 33). E o modelo chileno é “muito ancorado numa figura de planejamento, inspirador de planejamento: Carlos Matus” (E 24), que é o idealizador do “chamado Planejamento Estratégico Situacional, o PES, cuja base é um modelo lógico, chamado marco lógico” (E 24), “marco lógico é nome que o BID dá, é o nome que a Cepal dá, é o nome que a Alemanha dá” (E 24). Então, “no contexto latino-americano, o pessoal gostava muito do marco lógico como ferramenta, tanto para construção, como para gestão de programa” (E 33).

Houve assim o momento “dessa discussão, que a gente trouxe especialista, gente de fora, trouxe da academia, e foi desenvolvendo alguns modelos, e foi pensando em usar modelos lógicos, então a gente trouxe alguns especialistas, a gente foi construindo algumas propostas e discutindo” (E 33). E aos poucos foi se descobrindo que o “modelo lógico, ele tem algumas coisas interessantes, que às vezes ele é muito usado para fazer o exame de avaliabilidade” (E 33), que é uma forma de avaliação não para

avaliar o programa em si, mas para avaliar se o programa é avaliável, e sendo, por isso, bem mais rápida e bem menos custosa. Partia-se da “premissa que, olha, se o programa ele não tem uma lógica conhecida, por que você vai gastar dinheiro com uma forma de avaliação complicada?” (E 33), então pensava-se o seguinte: “vamos fazer essa coisa que é ao mesmo tempo uma forma de avaliação e é ao mesmo tempo uma forma de ver se esse programa é avaliável” (E 33).

Assim, com base nessa noção de avaliabilidade, a CTMA “foi desenvolvendo uma metodologia que seria uma avaliação não tão longa” (E 33). Sobre isso, um boletim (D 84) publicado em abril de 2006 já comunicava que a CTMA estava “em fase final de conclusão de uma versão do Roteiro de Avaliação Rápida de programas do PPA” (D 84). O boletim também informava que a CTMA vinha visitando “gestores de programas selecionados com vistas à sensibilização para avaliação rápida” (D 84), já preparando o terreno para uma primeira aplicação prática da nova metodologia de avaliação.

E um parceiro institucional importante, desde essa etapa inicial, foi o Ipea, “a estrutura do Ipea priorizou lá dentro” (E 33), “o Ipea abraçou muito a questão metodológica” (E 33), de modo que boa parte das discussões se deram no âmbito do próprio Ipea. Em maio de 2006, um outro boletim (D 85) informava que a CTMA “promoveu, nos dias 16 e 17 de maio de 2006, no Ipea, a realização de painéis com o objetivo de discutir a proposta metodológica para avaliação rápida de programas” (D 85). A discussão “contou com a presença de representantes da Controladoria Geral da União – CGU, do Tribunal de Contas da União – TCU, do Ministério do Desenvolvimento Social - DS e do Banco Mundial” (D 85).

Um importante desdobramento dessa discussão foi a necessidade de fazer um teste da nova metodologia. Na ocasião dos já mencionados painéis realizados no Ipea, um representante do Banco Mundial deu conselhos aos técnicos da CTMA no sentido de que “a experiência de testar a metodologia com o programa piloto lhes dará uma fonte valiosa de lições, as quais servirão no futuro para refinar os critérios de sua aplicação e, se for necessário, ajustes na própria metodologia para que seja mais adequada à realidade brasileira” (D 85).

Antes de começar o piloto, houve “todo um processo anterior, de seleção de vários programas” (E 33). Havia a “ideia de escolher alguns programas, gastamos algum tempo discutindo critérios” (E 33). Esse processo acabou selecionando um único programa para testar a metodologia, que foi o programa Segundo Tempo, que na época estava sob responsabilidade do então Ministério do Esporte, um programa que “integrava uma lista restrita, definida por critérios que priorizaram aspectos tais como possuir caráter finalístico, fazer parte das metas presidenciais, e revestir-se de abrangência nacional, entre outros” (D 82, p. 8). Então a CTMA “fechou esse contato com o Ministério, eles tinham interesse” (E 33), então “acabou chegando lá” (E 33). Assim, “pra consolidar a proposta, a gente fez um piloto com o programa do Ministério do Esporte” (E 13), “nós fizemos o Segundo Tempo” (E 13), “aplicamos a metodologia de modelo lógico no programa Segundo Tempo, do Esporte” (E 33).

* * *

Tempos depois da realização do piloto, foram publicados um relato detalhado sobre como ele foi feito (D 82) e um roteiro básico para a elaboração de modelo lógico de programa (D 86), documentos que ajudam na compreensão sobre os principais aspectos da metodologia. No geral, o trabalho de avaliação girava em torno de descobrir qual é “a teoria do programa, ou seja, identificar-lhe a origem, suas causas e consequências, objetivo, público-alvo, recursos, ações, produtos, resultados esperados e fatores relevantes do contexto” (D 82, p. 10), algo que era considerado fundamental, dado que “na maioria dos programas federais, esta teoria não é explicitada de forma detalhada em documentos oficiais, o que termina por dificultar sua análise” (D 82, p. 10). Então “o modelo lógico, na sua essência, traz aquela questão da teoria do programa, de ver como o programa funciona” (E 33).

Um primeiro produto desse processo de descoberta seria a chamada árvore de problema, dentro da “lógica da realidade problematizada, um programa voltado para um problema” (E 33). Esse produto consistia em um diagrama onde “explicita-se o problema, suas causas e suas consequências” (D 86, p. 12), de modo que os “vínculos de causalidade deverão ser dispostos no formato de árvore de problemas” (D 86, p. 12). Assim, “o modelo lógico, ele é causal, ele está mostrando o problema, os

probleminhas, problema e família de probleminhas, que estão embaixo e tal” (E 33). Então, “a gente fazia uma árvore de problema, que eu acho que é uma ferramenta de planejamento indispensável para qualquer um que quer fazer política pública, ou programa, seja lá o que for” (E 26).

Com base nesse primeiro produto, um segundo produto era elaborado, chamado de “estruturação do programa” (D 86, p. 10). Esse produto já era menos focado no problema e mais voltado para a intervenção que estava sendo feita, ou seja, “tendo em vista o alcance de resultados” (D 86, p. 12). A estruturação do programa deveria “ser apresentada em 6 colunas: recursos, operações, ações, produtos, resultados intermediários e resultado final” (D 86, p. 12). Para cada um desses 6 tipos de elementos, considerava-se importante que “os vínculos causais estejam adequadamente representados no fluxograma, de forma que seja possível ver claramente a relação entre aquilo que o programa deve produzir e o resultado a que se propõe” (D 86, p. 13).

Uma vez construído esse produto, a estruturação do programa, recomendava-se “revisar o fluxograma ‘de trás para frente’ questionando se os resultados intermediários são todos necessários e, no seu conjunto, suficientes para produzir o resultado final; se os produtos são efetivamente capazes de gerar os resultados intermediários e assim por diante” (D 86, p. 14). Em caso de “esse exercício se mostrar inverossímil, talvez o resultado final esteja muito distante do que o programa realmente faz” (D 86, p. 13), situação para a qual se recomendava “propor a sua reformulação” (D 86, p. 13).

Além da árvore de problema e da estruturação do programa, deveria ser elaborado também um diagrama para explicitar “os fatores de contexto que podem influenciar o desempenho do Programa” (D 86, p. 14), que devem figurar “separados de acordo com a sua influência positiva ou negativa sobre a probabilidade do programa atingir os resultados esperados” (D 86, p. 14). Os fatores de contexto, enquanto conjunto, eram considerados “um dado importante da realidade do programa, o qual irá permitir conhecer a sustentabilidade das hipóteses assumidas na sua estruturação lógica para o alcance de resultados” (D 82, p. 21).

Opcionalmente, havia ainda a possibilidade de se elaborar produtos mais específicos, aprofundando questões particulares de determinados programas. No caso do piloto realizado com o programa Segundo Tempo, por exemplo, “procedeu-se a uma análise da estratégia de implementação de uma ação-chave do programa, mediante a elaboração do fluxograma do processo de conveniamento” (D 82, p. 9), um procedimento “que alguns autores denominam modelo lógico de processo” (D 82, p. 9), e que, apesar de que fosse considerada apenas como “complementar ao modelo lógico de resultados” (D 82, p. 9), era valorizada como sendo “muito rica para se conhecer os desafios da implementação de ações descentralizadas” (D 82, p. 9).

Produzir todos estes diagramas às vezes envolvia um certo esforço de imaginação, dado que, para muitos programas, era preciso pensar a “árvore de problemas como se fosse na época da elaboração do programa, então dá um pouquinho de trabalho, porque a gente tem que se imaginar naquela época, naquela circunstância” (E 26). Então era preciso perguntar “por que o programa foi desenhado daquela forma, com esse desenho, a gente trazia pro momento atual” (E 26). E aí, a partir disso, passar a perguntar “‘olha, faz sentido ainda o desenho desse programa da forma como ele tá?’, ‘faz?’, ‘faz’, ‘então tá, vamos continuar’, ‘não faz?’, ‘então o que a gente pode melhorar?’” (E 26).

* * *

A elaboração destes produtos era realizada em etapas bem definidas. O processo começava com a etapa de “coleta e análise das informações” (D 86, p. 6). Essa etapa consistia em uma sistematização prévia de informações geralmente documentais, seguida de uma bateria de entrevistas com os envolvidos no programa a ser avaliado. Esse foi exatamente o caso no piloto realizado com o programa Segundo Tempo, quando “foram disponibilizados conjuntos de documentos do programa, os quais passaram a ser objeto da análise inicial pelo grupo da CTMA e que serviram para o aperfeiçoamento do questionário a ser posteriormente utilizado nas entrevistas” (D 82, p. 9).

Nessa primeira etapa, “a gente primeiro levantava tudo que a gente tinha de planejamento setorial, dados do IBGE, tudo aquilo que tinha a ver com aquele

problema, com aquele tema” (E 26), e aí, “quando a gente tinha esse mapa do setor, que a gente já tinha mais ou menos conhecido mais profundamente aquele tema né, o problema em si, a gente fazia entrevista com pessoa chave ali” (E 26), mas com “o cuidado de não pegar só os dirigentes, alto escalão, a gente tinha esse cuidado, porque às vezes a visão do alto escalão não é a do técnico” (E 26). A ideia era que “tinha que ver várias perspectivas, porque você não podia ir só no dominante, porque senão isso minava toda a teoria, então a gente sempre pegava o mais alto na hierarquia que a gente conseguia, mais um, bem, que poderia ver o contraditório” (E 13).

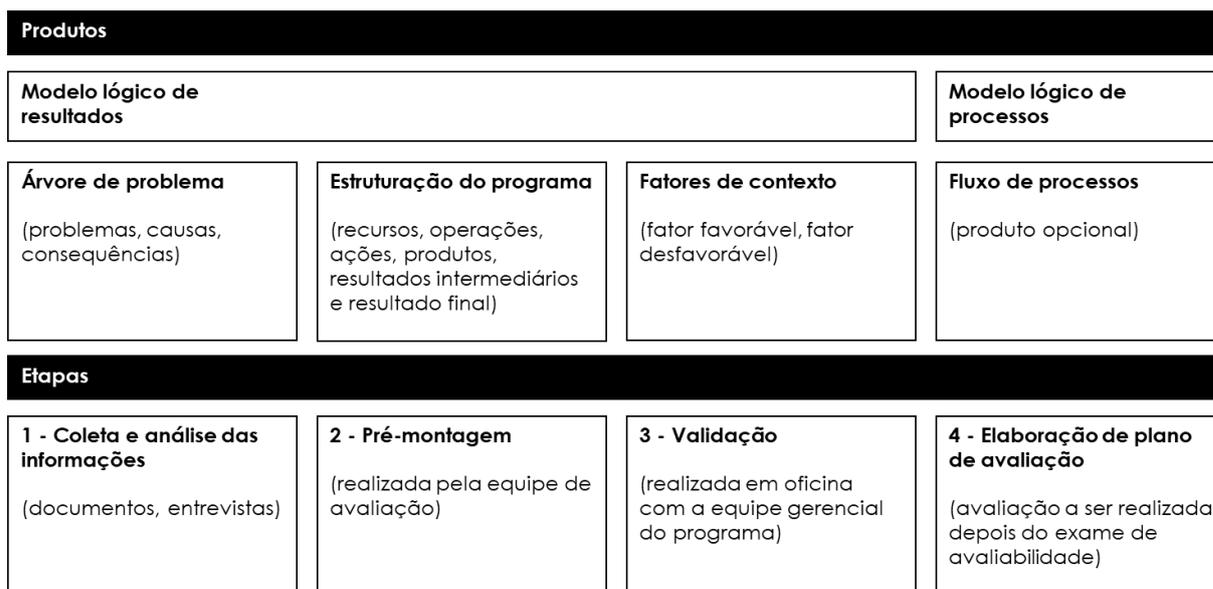
Em seguida, vem a etapa de “pré-montagem do modelo lógico” (D 86, p. 9), que é um primeiro exercício de construção de cada um daqueles produtos que já mencionamos, um trabalho inicial que é inteiramente realizado pelos integrantes da equipe de avaliação, de modo que “a equipe gerencial do programa não participa desta etapa” (D 86, p. 9). No caso do piloto com o Segundo Tempo, “as informações obtidas foram sistematizadas pelos integrantes do grupo de avaliação da CTMA” (D 82, p. 10), de modo que o “exercício de pré-montagem efetuado pelo grupo de avaliação serviu como um filtro organizador das informações coletadas” (D 82, p. 10), facilitando a próxima etapa.

Parte-se então para a etapa de “validação do modelo lógico” (D 86, p. 13), quando o trabalho de pré-montagem passa pelo crivo dos “integrantes da equipe gerencial durante Oficina” (D 86, p. 13). Então, “com esse material, a gente chegava na oficina né, convidava todas as entidades, todo mundo que tinha a ver com aquele tema” (E 26), “a gente juntou atores até que nunca tinham tido uma interação, colocamos todo mundo numa sala para discutir” (E 26), “aí começava a oficina, e a gente colocava as pessoas mesmo para identificarem novamente: ‘olha, o problema é esse mesmo?’, ‘as causas?’, ‘as consequências?’, ‘então, qual vai ser as melhores linhas de atuação do programa?’” (E 26).

Por fim, dado que o modelo lógico era formalmente concebido como uma ferramenta não exatamente de avaliação, mas de exame de avaliabilidade, há ainda a etapa onde se faz a “elaboração do plano de avaliação” (D 86, p. 17) do programa, um documento que devia conter em sua estrutura elementos como propósito, perguntas, métodos,

composição da equipe, procedimentos, apresentação e uso, bem como orçamento (D 86, p. 17). Na Figura 9 estão resumidos os principais produtos e etapas do processo de elaboração de modelo lógico de programa desenvolvido no âmbito da CTMA em meados de 2006.

Figura 9: Principais produtos e etapas do processo de elaboração de modelo lógico de programa, desenvolvido no âmbito da CTMA em 2006.



Fontes: Ipea, Texto para discussão nº 1.369, 2009 (D 88) e Ipea, Nota técnica “Como elaborar modelo lógico de programa: um roteiro básico”, 2007 (D 86). Elaboração própria.

Então, “foi nessa lógica de exame de avaliabilidade que surge o modelo lógico” (E 13), que foi pensado para “verificar se os programas de governo que estavam sendo rodados, se eles eram avaliáveis” (E 13). A princípio, “ele não é um instrumento de avaliação e nem um instrumento de desenho, ele é um instrumento de análise de avaliabilidade” (E 13)

Assim, “caso a averiguação conclua que o desenho do programa não permite tal gerenciamento, esta metodologia é capaz ainda de identificar quais as mudanças necessárias para que isto ocorra” (D 82, p. 7), ou seja, “quando a gente verifica a avaliabilidade, o que falta você complementa” (E 13), e aí “você tá deixando o desenho redondo” (E 13), então “a gente viu que com o mesmo instrumento a gente conseguia fazer um bom desenho” (E 13), “a gente viu essa oportunidade para o instrumento” (E 13).

Portanto, a metodologia era permeada por um caráter mais preliminar e exploratório, dado que ela era um exame de avaliabilidade, e não uma avaliação em si, algo que foi cada vez mais sendo sublimado como um detalhe praticamente não mencionado nos documentos oficiais. Sob a ótica da *avaliação-como-se-fosse-planejamento*, essa característica particular da metodologia é bastante emblemática: o programa em conformidade com a metodologia não seria necessariamente aquele que traz resultados, mas sim aquele cujos resultados são avaliáveis.

* * *

Após o piloto com o Segundo Tempo, “ganhou bastante força essa questão do modelo lógico, houve essa aplicação, e isso virou uma referência” (E 33), “quando a gente concluiu o trabalho, foi muito bem recepcionado, porque até então a gente não tinha nenhum método pronto para o setor público” (E 13), e aí “essa coisa cresceu” (E 33). Aos poucos, o modelo lógico foi cada vez mais tomando ares menos experimentais e mais institucionais.

Primeiro, os documentos oficiais vão passar a registrar os avanços alcançados até ali. A mensagem presidencial do início de 2007, por exemplo, destacava que tinha sido “desenvolvido, em 2006, no âmbito da Comissão de Monitoramento e Avaliação do PPA, um roteiro de avaliação rápida, a ser disponibilizado a todos os Ministérios, em 2007, de forma a estimular a cultura de avaliação” (D 80, p. 210), o que iria “contribuir para o incremento na qualidade da decisão e a alocação dos recursos e a consequente obtenção de maiores resultados” (D 80, p. 210).

O modelo lógico também é mencionado no relatório de avaliação do PPA sobre o ano de 2006 (D 87), em dois lugares distintos. Na parte onde o Ministério do Planejamento presta conta sobre programas de sua responsabilidade, foi relatado que o órgão tinha “desenvolvido esforços em conjunto com as equipes gerenciais na construção do modelo lógico dos programas, permitindo uma análise mais detalhada sobre a teoria do programa e as relações de causalidades entre as ações e as causas do problema que as originou” (D 87, p. 82), com vistas a atacar a questão da “insuficiência das ações para o enfrentamento do problema ou da demanda da sociedade que originou o programa” (D 87, p. 82). Além disso, na parte onde o Ministério do Esporte presta suas

contas sobre o Segundo Tempo, foi destacada a realização da “avaliação do programa, estruturada em modelo lógico, pela Comissão Técnica de Monitoramento e Avaliação” (D 87, p. 1.146).

Mas é ao longo de 2007 que o modelo lógico vai ganhar força. Naquele ano, dois manuais publicados pela SPI vão ajudar a disseminar o conhecimento sobre essa metodologia por toda a Esplanada. A edição de 2007 do manual de avaliação do PPA 2004-2007 (D 88) orienta que, para cada um dos programas do plano, “é fundamental que o gerente e sua equipe revisem a ‘teoria do programa’, por meio da utilização de instrumentos como o Modelo Lógico” (D 88, p. 21), para permitir a “correção de eventuais distorções que prejudicam o alcance dos resultados” (D 88, p. 21). Além disso, o manual de elaboração do PPA 2008-2011 traz em seu Anexo IV “um guia prático para elaboração de modelo lógico de programa” (D 89, p. 39).

Então, por parte da SPI, a “nossa orientação é que todos os programas, todos os responsáveis, enfim, os gerentes e os ministérios elaborassem os seus programas por meio de um modelo lógico. que era aquele modelo lógico” (E 28). Essas orientações de manual tiveram uma repercussão bastante razoável. E assim, “com a receptividade do instrumento, a SPI começou a fazer aplicação desse método” (E 13), o modelo lógico passou a operar “em maior escala, não me lembro certinho, foram algumas dezenas de programas” (E 33), “foram feitas diversas oficinas para tentar ao máximo aplicar a metodologia do modelo lógico” (E 33), de modo que “ganhou força a CTMA, nesse sentido, isso estava acontecendo, isso era importante” (E 33).

E isso dava “todo um trabalho” (E 13), dado que na SPI “a gente não contratava o consultor para ele aplicar o método pra gente, a gente contratava um consultor que acompanhava o nosso analista que já acompanhava o Ministério” (E 13), e aí, “eles dois juntos faziam o estudo daquele programa, pra gente apresentar numa oficina” (E 13).

Na oficina, a pré-montagem do modelo lógico era apresentada para a equipe do programa, de modo que “o compromisso do Ministério era levar toda secretaria responsável por aquele tema” (E 13), para que se pudesse “discutir e sair de lá com um desenho de programa validado” (E 13), e, “no limite eles podiam descartar tudo e começar a rescrever novamente, mas isso não acontecia” (E 13).

É que “ o analista que tava acompanhando o Ministério ele já tinha o *feeling*, ele já entendia do programa, então não era um leigo” (E 13), além do fato de que “ele não partia de uma proposta da cabeça dele, ele tinha todo um método” (E 13). Então, “tinha que ser uma coisa estudada, porque se você não faz uma coisa muito bem feita, você não consegue credibilidade perante o órgão” (E 13).

* * *

Em 2008, o relatório de avaliação de avaliação do PPA sobre o ano de 2007 (D 90) reflete parte dessa repercussão da nova metodologia. Neste relatório o modelo lógico é mencionado diversas vezes. Na prestação de contas de 7 programas é relatada a realização de oficinas de modelo lógico em 2007. Além disso, a prestação de contas de outros 16 programas mencionam o interesse de realizar oficinas em 2008. Tanto o primeiro grupo quanto o segundo ofereceram declarações sobre o modelo lógico que denotavam um considerável entusiasmo sobre a capacidade da metodologia.

O relato sobre o programa “Brasil: destino turístico internacional” (D 90, p. 1.792), por exemplo, declara que “a realização da oficina, com apoio da direção da Embratur e do MTur, resultou em novo desenho do Programa para que atue de forma mais direta nos mercados externos, preservando as características de cada um deles, de modo a tornar o Brasil mais competitivo” (D 90, p. 1.792). Sobre o programa “Eficiência Energética” (D 90, p. 1.277), é relatada “a necessidade de realização de uma oficina de modelo lógico para o Programa, visando o seu fortalecimento, o que é vital para o futuro equilíbrio entre a oferta e demanda de energia” (D 90, p. 1.277). E sobre o programa “Informações integradas para proteção da Amazônia” (D 90, p. 1.930) foi relatado que “para que o Programa seja bem desenhado e que possa ser gerenciado por resultados torna-se imperioso adotar a metodologia do Modelo Lógico de Programa” (D 90, p. 1.930).

Em 2009 o entusiasmo continua. O relatório de avaliação do PPA sobre 2008 (D 91) destaca que naquele ano foram realizadas outras “38 oficinas de modelo lógico relativas a programas de 17 Ministérios, com a participação de 434 pessoas” (D 91, p. 9). A mensagem presidencial publicada no início de 2009 (D 92) enaltece o modelo lógico como “método de estruturação de problemas que se consolidou como uma

ferramenta institucional para auxiliar na melhoria da programação e avaliação dos programas do PPA” (D 92, p. 266).

Além disso, uma discussão ocorrida em 2009 no âmbito do Plenário da CMA sobre a renovação do seu próprio regimento demonstra certa inclinação de seus membros em apostar no modelo lógico. Em uma dessas reuniões é mencionado que a “CMA tem a noção de que a maioria dos programas tem problemas de concepção e formação, assim houve a definição de desenvolvimento da Avaliação Rápida” (D 93). Em outra reunião é sugerido que “a avaliação deve produzir algum efeito nos programas, com ajustes e modificações de alguma forma” (D 94). Em mais uma reunião é vislumbrado que “se a CMA conseguir fazer alguma coisa assertiva para a melhoria da gestão do PPA, isso a credenciaria para propor alterações em legislações/normas que pudessem ter algum impacto” (D 95). E em outra reunião há até um pedido de cautela pelo fato de que a atuação da CMA “pode denotar um papel de ‘xerife’” (D 96). O modelo lógico estava no seu auge.

Assim, por meio dessa *remodelação de instrumentos e processos (A1)*, os técnicos da SPI foram mais uma vez capazes de definir recortes conceituais e níveis de detalhamento a partir dos quais a ação de governo deveria ser oficialmente expressa, estabelecendo que as burocracias dos órgãos executores deveriam redesenhar seus programas a partir de uma metodologia baseada na ideia de que um programa bem desenhado é um programa que é avaliável.

* * *

Assim como foi o caso para os projetos de grande vulto, discutidos no capítulo anterior, também não foi possível encontrar para o modelo lógico uma lista completa sobre quantos programas ou quantas oficinas foram realizadas. Construí então uma lista aproximada, disponibilizada no **Anexo E** deste trabalho, baseada em fontes dispersas, de modo a ter uma noção quantitativa do que representou o modelo lógico. De acordo com este levantamento aproximado, entre 2006 e 2008 foram realizadas oficinas de modelo lógico para cerca de 43 programas do PPA, que somavam um orçamento anual em torno de R\$ 44,5 bilhões, a preços de dezembro de 2019. Se tomarmos como

referência o PPA 2008-2011, esse conjunto de 43 programas representava 21% do total de 204 programas finalísticos.

Segundo um acórdão (D 97) do TCU publicado em 2009, “inicialmente, os programas objeto das oficinas foram escolhidos dentre aqueles que fazem parte das três agendas prioritárias do governo, quais sejam: Agenda Social, Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE e Programa de Aceleração do Crescimento – PAC” (D 97). Mas havia planos de expansão, de modo que, na época, “a meta da SPI é de que, até o final do PPA 2008-2011, todos os programas finalísticos sejam submetidos às Oficinas de Modelo Lógico” (D 97).

Para alcançar esse objetivo, “a intenção da SPI é de que os órgãos setoriais aprendam a metodologia, por meio de participação nessas oficinas, e tornem-se aptos a aplicá-la em seus outros programas” (D 97), de modo que a “Secretaria espera que os próprios órgãos entrem em contato com a Enap, atual responsável pela realização das oficinas, e organizem seus eventos” (D 97).

No entanto, o TCU alerta para o fato de que “os órgãos, de modo geral, não sabem da estratégia que a SPI pretende utilizar” (D 97), de forma que “eles entendem que as oficinas devem ser realizadas por meio da intervenção dessa Secretaria, e não assimilaram ainda a ideia de que eles devem aprender a metodologia para que eles mesmos a apliquem em todos os seus programas” (D 97).

* * *

Por parte da SPI, “esse modelo lá, foi uma época que a gente considera, assim, talvez, uma época áurea” (E 26), dado que o modelo lógico “era muito sedutor, porque ele dava as respostas, sabe aquele negócio de ‘faz o modelo lógico que você vai achar as respostas?’” (E 28), então o modelo lógico “é um bom instrumento sim, é um instrumento que vale a pena” (E 28).

E havia a impressão de que os órgãos executores também valorizavam o modelo lógico: “é claro que tivemos oficina e oficinas, umas super bem sucedidas, outras nem tanto, mas assim, todos que passaram por elas concordam que houve um ganho” (E 13), “nunca recebi uma crítica do tipo ‘essa oficina não vale nada’, entendeu?” (E 13).

A parceria com órgãos de controle também foi considerada importante, e esses órgãos propiciaram o que na época foi recepcionado pela CTMA como um precioso “*feedback*, porque o TCU, principalmente o TCU na época, eles estavam com a Seprog, que era uma secretaria que estava em franca evidência, por conta das avaliações que eles faziam de programa de governo” (E 13), então “a gente queria mostrar o nosso método pra ver o que eles achavam, o que a gente poderia melhorar” (E 13).

Conforme o modelo foi amadurecendo, “a gente mostrou para os órgãos de controle para poder ver se estava ok, se estava parecido com que eles faziam quando eles iam na visita *in loco*, se a gente não tava colocando nada que destoasse” (E 13), e acabou sendo “um instrumento super bem recepcionado” (E 13). Então o modelo lógico “passou por essas fases de validação, com CGU, TCU, esses atores validaram nosso trabalho” (E 13).

Assim, por meio de todo esse *rebalanceamento de relações e atribuições (A2)*, os servidores de planejamento passaram a se especializar cada vez mais em metodologias de *avaliação*, construindo para si mesmos papéis relativamente próximos das atribuições da burocracia de controle, no sentido de buscar disciplinar as burocracias dos órgãos executores de programas.

Os defensores do modelo lógico argumentavam que com a sua implementação “não era mais uma política pública assim ‘ah é porque eu acho que tem que ser feito assim’, ‘a gente tem que ir por esse caminho’, não, você primeiro tem que levantar qual é o problema que você quer... qual é o problema real” (E 26). E aí “naquela época a gente já pedia dados quantitativos, informações, quantitativos, para você subsidiar o seu programa” (E 26), “a gente forçou os ministérios nesse aspecto” (E 26).

Então “a gente teve um desenho de programa, que eu diria, de uma forma mais racional e embasada” (E 26), “a gente estabelece, por exemplo, indicador” (E 7), “isso compromete as pessoas gestoras das políticas públicas com resultados” (E 7), “dá um pouquinho mais de racionalidade às coisas” (E 7).

Além disso, “quando você organiza a política por programas, na lógica do marco lógico, emerge naturalmente no debate, quando você problematiza e decompõe a problematização, emerge a multissetorialidade” (E 24), ou seja, a multiplicidade de atores e setores envolvidos em um programa. Tão importante quanto o produto final era “o processo em si, quando você coloca todos os atores numa sala e que eles começam o debate, começam a se enxergar e enxergar o outro” (E 26), de modo que “as pessoas saem das caixinhas, porque você quebra essas caixinhas” (E 26).

E mesmo nas oficinas menos bem sucedidas, ainda havia a interpretação de haver algum ganho para a SPI, “nem que fosse de conhecimento e de maior inserção da SPI na vivência setorial, porque isso cria conexões” (E 13), e “na medida que a gente tinha essa interação melhor com o setorial, a gente influenciava” (E 26), a SPI “ajudava com modelo lógico, com metodologia, com acompanhamento” (E 12), era “usar o modelo lógico, você estar junto com o setorial, ali, influenciando, dando sugestão” (E 26), “eles respeitavam o nosso trabalho” (E 26), “a gente tinha um relacionamento muito bom com os setoriais” (E 26), “a nossa opinião contava” (E 26).

* * *

Foi assim que os técnicos da SPI construíram e disseminaram pela Esplanada a ideia de que um programa de governo bem desenhado é um programa de governo que é avaliável, intensificando a *sinédoque* da *avaliação-como-se-fosse-planejamento*, a partir da qual o planejamento é vislumbrado como o momento quando “você já define os mecanismos de monitoramento e avaliação, você já define indicadores, metas” (E 26), de modo que seria esse esforço prévio de “planejamento que vai determinar mesmo um bom desenho de programa, ou de política pública, ou de projeto, seja lá o que for” (E 26). Em suma: “se ao final a gente não consegue avaliar o resultado, então todo nosso esforço foi em vão” (E 7).

Capítulo 6: “esse cartório específico do PPA”

Nos capítulos anteriores, vimos como a *sinédoque* da *avaliação-como-se-fosse-planejamento* foi desenvolvida no âmbito da SPI no contexto do PPA 2000-2003, vimos como a chegada de um novo governo deslocou da SPI para a SAM o protagonismo da coordenação das prioridades de governo, e vimos como a SPI continuou intensificando a *sinédoque* da *avaliação-como-se-fosse-planejamento* mesmo assim, estabelecendo para os órgãos executores novos processos formais de avaliação *ex ante* de projetos de investimento e de avaliação *ex post* de programas de governo.

A tudo isso se sucedeu na SPI um incômodo período de “marasmo institucional” (E 25), “um marasmo total” (E 30), uma época em que “várias pessoas falaram, enfim, que era a paz do cemitério” (E 34), um lugar “sem nenhuma perspectiva” (E 34). Feita em 2007, a “elaboração do PPA 2008-2011 é emblemática desse momento” (E 30), quando “a SPI praticamente escreve uma orientação estratégica de governo da sua cabeça, lendo jornal, lendo discurso, lendo os documentos de governo, vai lá e escreve uma orientação” (E 30), episódio no qual “se busca fazer um bom trabalho, mas ali já é pura burocratização” (E 30).

Dentro da SPI, nesse mesmo período, foi se desenvolvendo uma corrente consideravelmente crítica a tudo que a secretaria havia vivido até então, desde os tempos áureos de protagonismo na Esplanada, até as tentativas de reinserção, uma corrente que viria a alimentar o conflito do qual falamos parcialmente no **Capítulo 1**. Conforme lá vimos, quando o “nós e eles” (E 31) efetivamente se materializou, o posicionamento na SPI “era meio a meio, era disputado” (E 27). Nos capítulos anteriores, introduzimos uma parte do conflito ao dar voz a um de seus polos, mostrando como foi construída a *sinédoque* da *avaliação-como-se-fosse-planejamento*. A partir deste capítulo, faremos a mesma coisa para o outro polo do conflito.

* * *

No geral, as várias críticas mais específicas sobre a situação de marasmo vivida pela SPI a partir de 2007 giravam em torno da interpretação mais ampla de que isso

acontecera porque a SPI se distanciaria cada vez mais das práticas do núcleo de coordenação de governo. A grosso modo, seria como se a SPI visse “o governo operando de outro jeito, eles viravam pro governo e falavam: ‘o governo está errado, ele tem de operar do nosso jeito’” (E 27). E aí, “quando eles queriam que o governo inteiro operasse a partir da lógica deles, eles estão dizendo que o governo todo está errado: ‘ah, seu resultado foi muito bom, poderia ser muito melhor, se você usasse as minhas técnicas de planejamento, monitoramento, avaliação’” (E 27).

Isso inclusive “parece uma disfunção burocrática tradicional, de ser auto referenciada, de se colocar acima da, até mesmo acima da própria democracia, então se você tem um dirigente com uma decisão X, eu com as minhas técnicas vou mostrar para ele que o melhor é Y, aquilo que foi oferecido nas urnas e aprovado pela população não é o que é melhor para essa população e nem pra esse candidato, eu vou mostrar com as minhas técnicas” (E 6).

Nessa interpretação, enquanto o advento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em 2007 favoreceria na Esplanada a intensificação de um sentido de planejamento menos prescritivo e mais focado em articulação e implementação, inspirado no que foi desenvolvido pela SAM no âmbito das Metas Presidenciais, a SPI iria em sentido contrário, incorrendo no que se poderia chamar de “paradoxo do gerencialismo” (E 22), um paradoxo segundo o qual aquele que vem “falar a linguagem dos resultados é o que produz intensa burocratização, demanda relatórios, detalhamentos, não pensa nas condições necessárias à execução de políticas” (E 22), um paradoxo por meio do qual “o gerencialismo virou um *weberianismo*, mesmo tendo sido espalhado para ser o oposto, uma superação do *weberianismo*” (E 8).

Não que essa interpretação considerasse um completo demérito aquele formato de PPA e os processos de avaliação associados a ele, dado que, em relação ao conjunto de atos de governo, reconhecia-se que antes do PPA 2000-2003 “não tinha escrito em nenhum lugar, assim, em nenhum documento, quais eram, independente do nome, programa, ação” (E 30), “não estava catalogado em nenhum lugar o que o governo fazia” (E 30), e “isso por si só, em algum momento, foi um trabalho muito relevante de fazer, esse catálogo, organizar esse catálogo de alguma forma” (E 30).

O problema seria que “a gente começou a caprichar muito no PPA, em algum momento ali todo mundo se tornou refém desse SIGPLAN, a gente trabalhava para o sistema, e não o sistema para a gente” (E 28). Boa parte das atividades de monitoramento do PPA envolveria “ficar pedindo pro órgão preencher o tal do SIGPLAN, entendeu?” (E 9), e aí, “se ele preenchesse, a gente mandava um ofício para ele dizendo: ‘parabéns, você preencheu o SIGPLAN, excelente’” (E 9). O importante seria essa coisa de “preencheu, não preencheu, tantos por cento de preenchimento” (E 9), e “quem não preenchia o negócio, portanto, aquilo era ruim, era um exemplo de ruim” (E 9). Então, “o que é esse monitor? O que é esse nosso papel no monitoramento?” (E 9).

Do ponto de vista de quem tocava os processos na SPI, “a questão do monitoramento era questão de você ver se os órgãos tão preenchendo, de cumprir uma formalidade legal” (E 25). Pouca coisa se fazia em relação às restrições e problemas relatados pelos órgãos, de modo que, “às vezes, o SIGPLAN parecia uma ferramenta para o não-fazer, pra restrição, só se registrava a restrição” (E 28). E “a gente não tinha, talvez até por falta de obrigação mesmo, a gente não se sentiu obrigado a fazer, resolver, assim, o problema que o cara me relatava lá” (E 16), “ou de conhecer os problemas” (E 16), “se tiver um problema lá, e ele identificou um problema e me relatou esse problema, eu não vou, eu não fazia nada aqui para resolver o problema dele” (E 16). E assim, “aquela promessa não se cumpriu, o gerente tinha que ir lá, preencher o SIGPLAN, tinha toda uma rotina, e ele não via retorno, então isso foi uma grande constatação” (E 28).

Fora da SPI a percepção seria parecida, de modo que, nos órgãos setoriais, “saindo das coordenações de planejamento e orçamento, ninguém conhecia o PPA” (E 2), “não saberia como que era a estrutura, o que ele quer medir, qual o problema que ele quer resolver, não saberia isso” (E 2), dado que o processo de monitoramento e avaliação do PPA “era completamente formal, era algo que uma pessoa fazia, isso não tinha nenhuma entrada na instituição” (E 2). O chamado “preenchedor” (E 2), que era “a pessoa que fazia esse preenchimento, ela dependia pouco de outros atores nas secretarias para fazer esse preenchimento, porque você tinha alguns poucos indicadores que você poderia checar em alguma fonte propriamente, que seja o IBGE ou algum outro local” (E 2).

No cotidiano dos órgãos, seria comum as pessoas fazerem seu trabalho se “distanciando do instrumento, que em tese, se referenciava, que era o PPA, porque ele não aparecia no dia a dia, ou seja, tinha um descolamento completo” (E 34). Ali, o PPA “em nada transparecia em um processo de decisão, de organização da ação do Estado” (E 34). Apenas de tempos em tempos “o pessoal chegava: ‘oh, tem que fazer o PPA, tem que fazer uma revisão’, e aí tinha um foco de trabalho, mas no dia a dia, não” (E 34). O PPA “não instrumentava a ação pública e não dava nem referência da ação pública” (E 34), e, “principalmente, o dirigente não estava nem aí” (E 34). Um servidor da SPI narra um episódio anedótico que teria ocorrido no decorrer de um processo de trabalho relacionado ao PPA que foi levado a um titular de ministério, quando “ele olhou, conversava, e dizia ‘isso não serve pra nada!’” (E 34), “as pessoas se revoltavam e tudo mais, mas na prática era isso mesmo” (E 34).

Então a SPI teria se tornado “uma burocracia fazendo monitoramento e avaliação de um instrumento que ele é praticamente um documento daquela unidade, daquela secretaria” (E 30), e “aí para não ser absolutamente injusto, ele é também um documento das burocracias que lidam com planejamento e orçamento nos Ministérios” (E 30). Seria uma coisa mais de “vender ferramenta, vender modelo, justificar a existência de determinada unidade dentro da organização do Estado, pra poder se sustentar, você poderia até utilizar isso como um instrumento auxiliar, mas você imaginar que a partir disso vai modernizar o Estado, não vai, né?” (E 3). Isso “não cola no mundo real” (E 11), “coisas que nós criávamos para falar de nós mesmos, cujo resultado ficava com nós mesmos” (E 11), “de nós para nós, feito por nós, com mentes brilhantes que pensavam em nós, e não pensavam no povo” (E 11).

Assim, o PPA “não é um documento, não é uma referência para os decisores da gestão pública propriamente dita” (E 30), ou seja, “secretários, diretores das áreas finalísticas, que realmente fazem a política” (E 30). Então, aos poucos, alguns servidores da própria SPI começaram a defender que não bastaria ter “um cara que fica entrando no SIGPLAN e ficar alimentando” (E 29), “a rede do planejamento não pode ser isso” (E 29). O PPA e os processos de avaliação associados a ele passaram a ser vistos por essas pessoas como excessivamente formais e descolados da realidade das políticas públicas, incluídos aí os processos relativos aos projetos de grande vulto e ao modelo

lógico, tratados nos capítulos anteriores. Ao poucos, essas coisas passaram a ser vistas meramente enquanto “uma tentativa de se inserir, a partir desse conceitual gerencialista” (E 38). Surgia então uma série de autocríticas entre parte dos servidores da SPI.

* * *

A preocupação na SPI em relação aos PGM seria “muito de conformidade” (E 25), “era uma questão bem formal” (E 25), um análise de conformidade entre o projeto e o manual, dado que o projeto “tinha um checklist que ele tinha que cumprir, pra ser executado” (E 25). A CMA “criava uma rigidez” (E 37), “aquela história do Planejamento ficar pedindo milhares de comprovações, demonstrações, estudos pro ministério executor, que ele não tem a capacidade de fazer” (E 37), dada a “forma como os ministérios, o Estado está organizado” (E 37), faltaria “capacidade de fazer” (E 37), de modo que a CMA estaria então “criando mais um entrave enorme, de dificuldades de execução” (E 37).

Exemplos disso seriam os sistemas de transporte urbano, onde a “maior parte da população, e principalmente a população mais pobre, depende desses sistemas, e que são sistemas que a literatura reconhece que são mais justos e tal, do ponto de vista socioeconômico” (E 5), mas que, segundo o manual da CMA, eram inviáveis, ou seja, “segundo aquelas técnicas, pelo fato de você não conseguir apresentar projetos que seguissem aqueles requisitos, eles eram tratados como inviáveis” (E 5), o que daria a impressão de que a CMA “simplesmente usava técnicas pra falar *não*” (E 5), “se valia de técnicas para poder dizer *não*” (E 5).

Então “o negócio da CMA é que ela punia: ‘esse projeto não passa, faça de novo’, e acabou a história, ‘se vira aí’, não tinha um apoio do Planejamento: ‘bom, então o que precisa?’, ‘vamos trabalhar juntos’” (E 38). Além disso, a CMA invadiria o espaço de liberdade de escolha dos tomadores de decisão, dado que a “comissão podia excluir ou travar um projeto que era uma escolha” (E 37), ela podia “tirar do presidente, dos ministros, a escolha de uma ação” (E 37), então “meio que a comissão podia falar assim: ‘isso daqui não é importante para o país, não tem viabilidade’” (E 37). Comparativamente, todo esse estilo da CMA seria “muito diferente do que o PAC tinha,

que era de viabilizar, construir, até induzir o órgão setorial a fazer projetos que às vezes o órgão setorial em si inicialmente nem pensava em realizar” (E 25).

* * *

Parte dos servidores da SPI também fazia críticas em torno de um certo formalismo simplista do modelo lógico em relação às políticas públicas na prática, de que “o modelo lógico não dá conta” (E 19), de que “a questão é mais complexa” (E 19). Exemplos que ilustrariam isso seriam a dificuldade de descrever o problema do analfabetismo no Brasil, dado que “o analfabetismo do pescador da Amazônia é totalmente diferente do analfabetismo do agricultor do sul do país” (E 29), ou a impossibilidade de enquadrar como problema o fato de que “o desafio da nossa agricultura é ser a melhor agricultura do mundo” (E 29).

Com a introdução do modelo lógico, “você está saindo de um tipo de pensamento mais livre para ancorar num instrumento” (E 27). Então algumas pessoas passaram a ver o modelo lógico como uma limitação, uma formalidade pela qual “você desenhava os programas burocraticamente, pelo regulamento” (E 29), o que seria insuficiente, dado que em “um país do tamanho do Brasil, com a sociedade que nós temos, é lógico que um descritor de problema não dava conta” (E 29). Haveria ali “um certo fetiche, assim, a metodologia por ela mesma” (E 5).

Além da complexidade inerente a qualquer realidade que se pretenda enquadrar pela categoria *problema*, haveria também as especificidades próprias da dinâmica da coisa pública: “você faz a programação, vem um contingenciamento e arrebenta tudo aquilo que você tá planejando” (E 3), “você quer implementar determinada agenda, você planeja, e aí muda o time, entra um time novo com outra agenda” (E 3), além do fato de que “você não pode fazer aquilo que você quer na agenda política, você tem que enviar projeto de lei, seja ele orçamentário, seja ele um marco regulatório de desburocratização, tem que passar pelo crivo de outro poder” (E 3), ou seja, “não dá pra seguir à risca aquele planejamento perfeito” (E 3) “no setor público tem uma série de variáveis que não existem no mercado e que não deixa você fechar essa equação nunca” (E 3).

Outra crítica era a de que o modelo lógico, por preconizar que um programa avaliável é um programa bom, não teria robustez suficiente para dar ao PPA e aos seus programas um caráter mais estratégico, de tal modo que acabaria predominando no desenho do plano uma lógica de fragmentação. Essa lógica poderia ser traduzida no fato de que “cada igreja quer ter o seu programa, com o seu orçamento” (E 40). Assim, “os programas, eles eram muito relacionados às caixinhas, então cada programa parecia que era feito por uma secretaria, e não um programa de política pública” (E 28), o programa “tava muito relacionado à máquina, e menos às entregas que precisavam estar ali espelhadas nele, para serem viabilizadas” (E 28).

Nessa linha, um exemplo seria “um programa do Governo Federal chamado ‘Educação Previdenciária’” (E 28), que não teria razão de existir em uma lógica de política pública, mas que existiria “porque tinha uma secretaria, uma diretoria de uma secretaria de educação previdenciária, e ela tinha que ter o programa dela” (E 28). Então, “o PPA começou a funcionar dessa forma, as secretarias que eram fortes também tinham o seu programa” (E 28). E o modelo lógico não teria tido capacidade de barrar isso, “a gente não conseguia” (E 28), porque “o modelo lógico mostrou que aquele programa estava legal” (E 28), “ele tava bem elaborado, tava tudo ali” (E 28). Desta forma, “o número de programas foi aumentando, porque tinha que atender as demandas das igrejinhas” (E 40). Com isso, “a SPI foi perdendo capacidade de influenciar no desenho do plano” (E 40).

* * *

E as críticas dessa parcela de servidores da SPI não se limitavam ao que se tinha construído em período mais recente na época, a exemplo dos projetos de grande vulto e do modelo lógico, mas alcançavam também as próprias bases do modelo institucional que ali vigorava desde o final da década de 1990. Passou-se a questionar também as categorias estruturantes do PPA, os paradigmas da SPI, e, de forma mais ampla, as próprias atribuições dos APO, ou seja, passou-se a questionar as bases da *sinédoque da avaliação-cómo-se-fosse-planejamento*.

Uma das críticas que uma parcela de servidores da SPI começou a desenvolver na época foi a de que haveria uma excessiva sobreposição entre o PPA e os orçamentos

anuais, e, conseqüentemente, uma duplicação de atribuições entre a secretaria que cuidava do plano e a secretaria que cuidava dos orçamentos. Dado que o PPA e os orçamentos eram organizados pelas “mesmas categorias de programação” (E 34), começou-se a questionar: “a lógica do PPA era ser um orçamento plurianual, sem ser, por quê?” (E 34), “o que ele trazia além da peça orçamentária?” (E 19).

Aos poucos foi surgindo entre uma parcela de servidores da SPI a incômoda ideia de que ela talvez fosse meramente “uma secretaria duplicada com a SOF, pra fazer o orçamento vezes quatro” (E 29), um supérfluo “esforço, grande, uma secretaria inteira trabalhando em um plano que não me diz nada além do que uma outra peça, que outra secretaria faz” (E 19). Nessa interpretação, a atribuição do APO lotado na SPI seria então apenas a de “receber dinheiro pra programar o orçamento vezes quatro” (E 29), o que, apesar de “muito confortável” (E 29), seria também bastante problemático, porque com isso a SPI estaria “esterilizando uma estratégia que poderia funcionar para a sociedade, que é o planejamento” (E 29).

Outra crítica dessa parcela de servidores pressupunha o seguinte: “a SPI acabou se especializando muito no PPA e pouco na política pública” (E 28). Ao buscar quantificar as políticas públicas, com base na *avaliação-cómo-se-fosse-planejamento*, o PPA acabaria por “representar de uma forma que era distante da forma como os atores de fato pensavam, geriam e faziam as políticas, viam as suas próprias políticas” (E 30). Então o PPA, “ao tentar impor as suas categorias, ele acabava incorrendo em formalismo” (E 30). Assim, “o fato é que não tinha diálogo de categorias” (E 27), de modo que uma desejável convergência entre o PPA e as políticas teria se transformado “em duas coisas a parte que não se conversavam” (E 30).

Nessa linha interpretativa, o suposto descolamento entre o PPA e as políticas públicas estaria, em parte, na diferença da “racionalidade da área meio com a racionalidade das áreas fins” (E 27), que seria “uma diferença fundamental” (E 27). O técnico da SPI, enquanto atuante na área meio, “ele não entrega rodovia duplicada, ele não entrega sistema de ensino organizado” (E 27), ele teria apenas “que entregar um plano, ele não tem que entregar resultado concreto” (E 27). Então na SPI, por ser “uma caixinha que é responsável formal por fazer planejamento, cheio de burocratas, esses caras podem

criar processo, criar modelo de fazer que tem mais a ver com a racionalidade dele” (E 27), ou seja, a racionalidade de área meio, que, em termos de resultados finalísticos, “não tem que entregar nada” (E 27).

Segundo essa forma de interpretar, um importante fundamento de um PPA pensado da maneira como estava seria “a famosa visão da pirâmide” (E 30), “aquela minha pirâmidezinha certinha” (E 3), que consideraria que o “planejamento como um todo é um ato racional organizado” (E 30), que pressuporia a possibilidade de “um momento inicial de você definir objetivos, grandes objetivos” (E 30), “objetivos que vão chamar de estratégicos” (E 30), e “dali você ir destrinchando qual deve ser a organização da ação pública para que aqueles objetivos sejam alcançados” (E 30). Essa seria uma visão, “assim, técnica, cartesiana, meio racional demais” (E 19). Esse seria “um mundo muito simples né, um mundo em que a técnica vai dar a solução” (E 6). E o que começou a se defender era que as políticas públicas talvez exigissem “uma visão mais complexa da coisa, uma visão mais não tão racional assim, uma visão mais caótica” (E 19).

Nessa interpretação, um “grande problema é que a Administração Pública tem modelo padrão para tudo, e a gente viu que a forma como o Estado estava organizado em alguns setores era muito diferente em outros” (E 34), o que demandaria menos rigidez por parte do planejamento, menos padronização. Assim, passou-se a entender como problemática uma suposta padronização excessiva do PPA, dado que “o orçamento é padronizado, por natureza, em qualquer lugar, mais ou um pouquinho menos, agora planejamento com padronização, com caixinha para colocar, você tá desrespeitando a realidade, desrespeitando as características, não tem muita lógica nisso” (E 34).

Em 2006 foi publicada “uma avaliação, que foi feita pelo Banco Mundial” (E 33), sobre os processos do PPA em geral, um relatório (D 98) chamado “Institucionalização sem Impacto” (D 98). Ali, “eles falavam assim: ‘teve uma institucionalização, que é uma coisa difícil, mas essa gama de coisas, de mecanismos, ela resultou em pouco impacto’” (E 33). O relatório sugere que a SPI teria caído na “ambição da abordagem ‘pura’” (D 98, p. 54), ou seja, “colocar *todas* as ações de governo dentro de um formato padrão de programa” (D 98, p. 54, grifos originais), o que teria “virtudes inegáveis, como a

transparência” (D 98, p. 54), mas que seria uma “ambição alta demais” (D 98, p. 54), dado que “nem sempre os programas podem ser delimitados sem alguma ambiguidade” (D 98, p. 54), além de a “lógica de programa entrar em conflito com a lógica organizacional e com incentivos orçamentários” (D 98, p. 54). Com isso, segundo o relatório, “a SPI negligenciou o caminho alternativo de aproveitar as forças e fraquezas de diferentes ministérios para construir abordagens que fossem feitas mais sob medida para cada um deles, o que poderia potencializar neles mais interesse e mais comprometimento” (D 98, p. 83).

* * *

Parte dos servidores da SPI começou a ver os processos relativos ao PPA como “um sistema que privilegiava as necessidades da SPI, sem atender as necessidades do setorial” (E 40), de modo que teria começado a “haver uma certa rejeição por parte do setorial” (E 40), uma rejeição em relação “às demandas sucessivas que a SPI fazia” (E 40). A cada processo formalizado pela SPI, aumentaria um certo sentimento de frustração por parte dos órgãos: “lá vem o pessoal da SPI de novo, pedindo coisa, e enchendo saco, e estabelecendo normas” (E 40). Então o PPA teria virado “um ônus, que recaia sobre o gerente, que indicava alguém que iria preencher as informações lá” (E 40).

Parte dos servidores da SPI interpretava que, por parte dos órgãos setoriais, “a rejeição à SPI foi aumentando” (E 40). E em relação a esse aumento de rejeição, “como a SPI reagiu?” (E 40). A SPI teria tentado “se fortalecer pela via da formalidade legal, meter na lei do PPA algumas coisas de difícil concepção, engessou o plano, tentou obrigar, obrigar formalmente” (E 40). Ao invés de “construir uma relação amigável” (E 40) com os órgãos setoriais, uma postura mais de “empatia com o outro lado, se dispor a ajudar” (E 40), o que a SPI fazia era “só cobrar” (E 40), por meio de uma espécie de “furor normativo” (E 40). Um furor que seria baseado na “ideia de que se eu ponho na lei no PPA, ou no decreto do modelo de gestão, ou em algum outro decreto qualquer, vou arrumar” (E 40).

Esse furor também foi apelidado de “golpes burocráticos de legislação” (E 34), de modo que “os golpes eram assim: ser mais rígido, fazer o decreto que obriga isso” (E

34), o que seria indesejável, dado que “nenhum decreto obriga alguém fazer algo que não é real” (E 34). E o que a SPI demandava seria distante da realidade dos órgãos, por se basear em uma noção de “planejamento como uma figura do que deveria ser, uma coisa do dever-ser normativo, como as coisas deveriam ser” (E 34), e “não necessariamente como as coisas são, e como que elas podem efetivamente ser na prática” (E 34). Então, de um lado haveria, pela SPI, “a rejeição, no campo da Esplanada” (E 40), e, “do outro lado, esse furor normativo” (E 40), ingredientes que “resultaram num engessamento da execução” (E 40).

Esse suposto engessamento começou a ser interpretado por algumas pessoas como sendo um processo de natureza cartorial. Nessa interpretação, a burocracia “sempre vai tentar reservar um espaço de atuação para ela” (E 27), e “toda vez que uma burocracia domina um processo que passa por ela construir as regras a partir das quais alguma coisa é liberada, alguma coisa é autorizada, alguma coisa funciona, essa burocracia detém um capital diferencial central dentro da administração” (E 22). Assim, a partir do “domínio de um filtro burocrático, de um filtro decisório” (E 22), ela se torna “uma burocracia central dentro do processo decisório” (E 22), “uma coisa que afeta toda a administração pública” (E 22).

Nessa visão, “as burocracias têm muita dificuldade de funcionarem sem um lastro cartorial, então o Tesouro controla o financeiro, uma parte do Tesouro controla a liberação de empréstimos internos ou externos, a SOF controla o cartório orçamentário, a Secretaria de Gestão controla a autorização de pessoal, e assim por diante” (E 22). Em cada um desses exemplos figuraria “uma burocracia cujo capital era o domínio de um processo que tinha alguma relevância cartorial” (E 22). E, nessa interpretação, “a SPI buscava ser uma secretaria em que uma carreira dominaria esse cartório específico do PPA” (E 22), “um cartório de ficha de programa” (E 27).

* * *

Segundo um manual orçamentário (D 4) publicado ainda em 2000, a chamada integração plano-orçamento, que começou a vigorar a partir do PPA 2000-2003, implicava em uma “convergência entre as estruturas do plano plurianual e do orçamento anual” (D 4, p. 13), mas ainda reservava algum espaço para cada um dos

instrumentos, já que, “em termos de estruturação, o plano termina no programa e o orçamento começa no programa” (D 4, p. 13).

No entanto, a partir do PPA 2004-2007, passou a vigorar uma regra que intensificava essa integração, de modo que passou a ser considerada como uma alteração no programa, e portanto no PPA, “a inclusão ou exclusão de ações orçamentárias” (D 54, art. 5º, §6º, III), bem como a “alteração do título, do produto e da unidade de medida das ações orçamentárias” (D 54, art. 5º, §6º, IV). Na prática, isso significava que para mexer no orçamento, passou a ser necessário mexer também no PPA. Mas para mexer no PPA havia todo um conjunto de regras e condições, e boa parte desse conjunto era estabelecido pela SPI.

Então, parte dos técnicos da SPI foi desenvolvendo a interpretação de que a chamada integração plano-orçamento seria um filtro burocrático dominado pela secretaria, algo como um “primeiro passo para entrada no orçamento” (E 22). Na época, seria “usual você perguntar pra um gestor setorial, e ele provavelmente dizer que ele entendia o PPA como um primeiro passo para ter um orçamento” (E 22). Assim, uma maneira de interpretar os processos relativos ao PPA seria pensa-los enquanto “uma espécie de pré-entrada no orçamento” (E 22).

Enquanto órgão executor de política pública, “na prática, você tinha a necessidade de validar uma ação orçamentária para essa ação estar no PPA” (E 22). E quem detinha a autoridade para dizer se uma ação orçamentária estaria válida ou não para entrar no PPA era a SPI, por meio de processos como aqueles relativos aos projetos de grande vulto e ao modelo lógico.

Assim, parte dos técnicos da SPI passaram a interpretar que outros técnicos da secretaria teriam construído um filtro burocrático de modo a tornar “reservado para eles a origem das políticas” (E 27), o que seria algo que eles “sempre tentaram fazer” (E 27), ou seja, “criar algum requisito para processar política pública dentro do PPA” (E 27), e com isso, eles “estão reservando um certo espaço” (E 27). Então, nessa interpretação, qualquer burocracia “sempre vai tentar se ancorar em algum instrumento” (E 27), e ao alcançar a situação de “você ter o instrumento que você

domina” (E 29), de modo que, no caso da SPI, “a burocracia agradece ter esse instrumento pra dominar” (E 29).

No entanto, segundo essa interpretação, conquistar e manter este suposto domínio não seria nada tranquilo ou natural, dado que dominar um filtro burocrático implicaria em “uma ameaça permanente” (E 29), de modo que, na época, os técnicos da SPI “fazem isso com algum tipo de receio” (E 27). Indicativo disso seria o fato de que a regra de que toda inclusão, alteração ou exclusão de ação orçamentária deveria passar pelo crivo da SPI nunca foi declarada explicitamente em texto normativo algum, estando, ao invés disso, pulverizada em uma série de pequenas regras que, individualmente, aparentariam ser consideravelmente mais modestas.

O mesmo princípio se aplicaria aos processos relativos aos projetos de grande vulto. A regra de que todo projeto acima de determinado valor precisava passar pelo crivo da SPI também nunca foi declarada explicitamente em nenhum normativo individual. E a adoção do modelo lógico como metodologia padrão de desenho de programas nunca apareceu em normativo algum, figurando sempre como mera regra de manual.

Do ponto de vista dos servidores que faziam essas críticas, isso ocorreria porque o corpo técnico da SPI buscava um certo equilíbrio entre conforto e inserção, ele tentaria “encontrar um meio de campo aí, que geralmente é um espaço, que ele é metade confortável” (E 27), dado que, “se ele entrar demais, ele fica vulnerável à política” (E 27), “se carrega na política, ele perde estabilidade” (E 27). Então o resultado disso para a burocracia da SPI seria “uma mescla do limite que o político dá pra ela e do que ela vai conseguir construir” (E 27).

* * *

Mesmo com toda essa atuação cuidadosa, ainda assim havia na SPI a interpretação de que “para que esse filtro existisse na paisagem institucional burocrática, era preciso que houvesse uma teoria que o justificasse” (E 22), de modo que os técnicos, “eles vão dando sentido para esse troço, do jeito que eles interpretam” (E 27).

A base seria o imaginário de que “o Estado brasileiro foi alguma coisa historicamente ineficiente, há teorias formulando isso” (E 22). Nesse imaginário, “o Estado é

desorganizado, né, o Estado é patrimonialista, ele é corrupto, e ele está a serviço dos políticos” (E 27), “o Estado, do jeito que estava, era incompetente, atrasado, corrupto” (E 27), “não tinha transparência nenhuma, você não sabia como que era o gasto” (E 27), enfim, “toda a ideia do Estado patrimonial” (E 22), de que “o Estado é ineficiente, ineficaz, tendo em vista que ele é ensimesmado” (E 22).

E contra o mal presente nesse imaginário, haveria a ideia de que “a burocracia traz uma certa organização para esse processo, profissionalização, uma estabilidade, cria rotinas, ela dá... ela moderniza o Estado, não é?” (E 27). E haveria “uma série de aspectos do planejamento que tem a ver com esse valor da modernização” (E 27), de modo que esse valor, “no caso do planejamento, é muito claro, porque afinal de contas ele está ali orientando os gestores para resultados” (E 22). Então, esse corpo de técnicos, “para falar em resultados, constrói uma burocratização que é informada, que é legitimada, explícita ou implicitamente, pela ideia de que há uma missão civilizatória por parte dessas burocracias” (E 22), ele “se pensa como alguém que vai fazer um choque” (E 22).

Nessa interpretação, “esse imaginário, ele preside a atuação dessas burocracias” (E 22), de modo que ela se enxergaria como alguém que cumpriria “uma missão civilizatória dentro do Estado” (E 27), “uma missão civilizatória de induzir o Estado ao alcance de resultados” (E 22). Assim, em relação ao filtro burocrático supostamente dominado pela SPI, “a justificativa passa pela ideia de orientar o orçamento, o gasto público, por resultado, para resultados” (E 22), ou seja, “justamente garantir que a entrada, esse primeiro passo para entrar no orçamento, fosse feito de maneira a orientar a despesa pública para resultados” (E 22).

Assim, o corpo técnico da SPI “seria uma burocracia especializada numa linguagem de metas, resultados, de modo que o orçamento fosse orientado pelo alcance desses objetivos” (E 22). E a partir desse tipo de justificativa, a burocracia “precisa controlar, ela precisa regrar, para que esse imaginário da desordem, da ineficiência e assim por diante, seja revertido” (E 22), e “a corrupção, tem muito a ver aqui, a tese da corrupção: ‘ah, eu preciso detalhar, porque o Estado é corrupto’” (E 22).

Algumas pessoas passaram então a identificar uma espécie de “aliança entre a ideia de resultado e a ideia de controle” (E 22), “uma curiosa transfiguração da ideia de resultado em controle” (E 22), por meio da qual “obter resultado significa detalhar excessivamente, significa ter metas para coisas muito específicas, perdendo de vista a organização desses procedimentos burocráticos para que as coisas aconteçam” (E 22).

Então, “você tinha uma aliança muito forte, essa burocracia que falava em resultado, ela também funcionava não só como um primeiro passo para o orçamento, mas também como uma estrutura que era muito inclinada ao controle” (E 22), de modo que o esforço da SPI fosse “quase todo de detalhamento, e não de organizar as condições para que aquilo acontecesse” (E 22).

Assim, aos poucos a SPI teria começado “a se aproximar mais, ou começou a ser requerida mais por outros órgãos, que achavam que você ter informação organizada era o mais importante” (E 28), órgãos “tipo CGU, tipo o próprio TCU” (E 28), de modo que a SPI passou a participar mais de processos associados à atividade de prestação de contas, “a SPI começou a se envolver mais com Mensagem Presidencial, começou a se envolver mais com Relatório de Gestão do TCU” (E 28). A “CGU e o TCU viram no PPA aquela informação organizada” (E 28), dado “que o PPA, ele se transformou em nada mais nada menos do que um lugar onde você organiza informação” (E 28), e aí “os instrumentos que a SPI criou, como SIGPLAN e os relatórios de avaliação do PPA, começaram a ser muito mais utilizados pelo controle do que pelo governo” (E 28).

E com isso, a SPI passaria a ter o seu trabalho pautado ao menos em parte pelos órgãos de controle, “de uma forma às vezes nem sempre positiva” (E 33). Exemplo disso seria uma diligência (D 99) enviada em 2009 pelo TCU à SPI com questionamentos como “quais têm sido as ações da SPI no sentido de preparar os órgãos setoriais para a construção de indicadores?” (D 99), “quais têm sido as ações da SPI no que se refere ao estabelecimento de metas físicas pelos órgãos setoriais?” (D 99) ou “quais outras providências foram adotadas pela SPI em relação à ausência de preenchimento no SIGPLAN?” (D 99).

Outro exemplo, também de 2009, seria o episódio “de o TCU lançar um acórdão falando assim: ‘olha, os indicadores estão ruins, porque estão com pouco preenchimento, então vocês tem que rever, para poder avaliar” (E 33). O acórdão (D 100) aponta “grande dificuldade dos órgãos setoriais, no que se refere à elaboração de indicadores, principalmente pela falta de interesse de alguns órgãos, que desconhecem a utilidade dos indicadores” (D 100), e faz uma recomendação formal para que a SPI inclua em seus manuais instruções metodológicas de forma a auxiliar os órgãos a “construírem indicadores que sejam aferíveis, coerentes, sensíveis e apuráveis” (D 100). Com isso, a SPI promoveu “uma revisão de indicadores, que de certa forma você jogou fora alguns indicadores bons em prol de alguns indicadores, às vezes não tão bons, mas que eram preenchíveis” (E 33). Nessa ótica do controle, isso significava uma melhoria, dado que isso aumentava “a capacidade de preencher, de cumprir o institucional” (E 33).

É que “aquilo é bom para o controle” (E 28), “porque o controle precisa de um objeto para controlar, eles acham que aquilo era um bom, que o PPA era bom” (E 30), porque “aquele PPA, que você ia auditar, ele era muito bom, era muito fácil de fazer” (E 34), por causa “daquela informação organizadinha” (E 28), “dá razão de existir pro órgão de controle, de fazer pra ele aquele *checklist*, que órgão de controle adora um *checklist*” (E 3). Então, a SPI passou a ser vista por uma parcela dos seus servidores como um órgão que faz “mais controle e menos gestão” (E 28), de modo que não teria sido cumprida “toda aquela promessa” (E 28), de “ajudar o gerente” (E 28), de “coordenar os meios pra que os programas fossem implementados” (E 28).

Nessas críticas, o termo controle é empregado para se referir mais especificamente ao controle formal de legalidade. Essa diferença parece relevante, dado que “a função controle, ela existe até no planejamento, controlar no sentido de checar, de analisar, de ver as coisas, mas não o controle formal, legal” (E 34). Era nesse sentido mais de formalidade e de legalidade que passou-se a interpretar que, na SPI, “as pessoas tinham uma postura de controle” (E 34), cumpriram “o papel de auxiliar do controle de formalidade e de controle de legalidade, essa era a cabeça” (E 34), ou seja, uma postura de “um planejador pensar ser assessor de controle legal de formalidade” (E 34).

E “essa visão idealista ou legalista trava muito a implementação das políticas, sempre que o pessoal da ponta tem uma conversa com o pessoal do dinheiro, sempre a primeira resposta à tentativa de uma implementação na política é um ‘não’, ‘ah isso aqui não dá pra fazer porque a lei impede’, ou ‘porque aquele regulamento não fala sobre isso, então se não fala a gente não pode fazer’” (E 4), então o “Estado ao longo dos anos vinha assumindo essa postura de querer ser racional, de querer buscar modelos gerencialistas” (E 4).

Contra esse tipo de pensamento, começou-se a questionar: “o que pode haver de ilegal em um planejamento?” (E 34). Supondo que a resposta para essa pergunta fosse “nada”, passou a ganhar alguma força a ideia de que o que estaria por trás dessa aliança entre planejamento e controle de legalidade “seria uma visão de Estado como protetor da moralidade” (E 29), de modo que “os dois tem a missão civilizatória de fazer o Estado ser responsável, transparente, tem muita identidade, eles são, eles compartilham essa missão civilizatória da burocracia de classe média no Brasil, de evitar que o Estado seja corrupto” (E 27).

* * *

Neste capítulo, vimos que na SPI as pessoas “tinham aqueles olhares, análises, acostumados, ou seja, você vivia num ambiente, em um modelo, e se via dentro dele” (E 34), mas havia o diagnóstico de que “o modelo tinha se esgotado, poderiam ser várias razões, vários motivos, mas assim, olha: ‘tem que ser feita alguma coisa, tem que ser mudado’” (E 34). Vimos que “era muito marcante que tinha algo acontecendo e que as ideias estavam fora do lugar” (E 34), “tinha esse diagnóstico de que as coisas não estavam bem, não estavam funcionando, mas ao mesmo tempo as referências mentais eram daquelas categorias, daquela forma de fazer, como fazer diferente?” (E 34).

Capítulo 7: “a casacivilização do planejamento”

Em outubro de 2006, Lula é reconduzido à Presidência da República. Essa recondução induziu no Palácio do Planalto uma notável intensificação de um estilo de planejamento mais focado em articulação e implementação, como aquele experimentado no âmbito das Metas Presidenciais, e aumentou a responsabilidade e a pressão em cima das pessoas mais próximas ao presidente, “que chama elas e diz assim: ‘eu não vou fazer o segundo mandato se não tiver um crescimento do país, uma mudança no nível de emprego, e pra isso é fundamental a gente ampliar aqui a capacidade de investimento’” (E 37), então “ele chama elas e fala: ‘vamos estruturar um grande programa’” (E 37).

Nascia ali o Programa de Aceleração do Crescimento, bem “no dia que terminou a eleição, em 2006, que era o PAC, final de 2006, outubro” (E 37). E a SAM, aproveitando “muito da experiência das Metas” (E 37), cumpre um papel de “protagonismo total nesse processo de montagem” (E 37). Primeiro a SAM “bolou um formulário, chamou os Ministérios, explicou, discutiu” (E 37). Em seguida, com aquilo que ela “recebeu de retorno dos Ministérios” (E 37), a SAM montou “um cadernão, que a gente chamou de PACÃO, que era um documento só interno” (E 37). Depois, a partir do “tal do PACÃO, que era essa ficha que cada Ministério fez” (E 37), com projetos de investimento, o presidente “via todos, um por um, que as Estatais ou os Ministérios foram lá apresentar pra ele” (E 37). E aí, para “cada ação, depois, tinha um slide, que era público” (E 37), e que representavam o “conjunto das ações que compuseram o PAC” (E 37).

Essa primeira montagem foi feita em um prazo bastante apertado, “a gente teve um período curto pra fazer, que é assim: terminou a eleição, ele chamou e mandou fazer, eu acho que foi final de outubro até o dia do lançamento, que foi 22 de janeiro” (E 37). Em discurso (D 2) proferido nesse dia, Lula dá o tom do PAC: “crescer de forma acelerada é *arrancar as travas*” (D 2, p. 2, grifos meus), o que colocaria o governo em um “papel difícil e responsável de encontrar os meios adequados para fazer” (D 2, p. 3), mas que “com esforço e planejamento, as soluções aparecem” (D 2, p. 3). Logo após o discurso de Lula, o Ministro da Fazenda anuncia em sua apresentação (D 101) que o investimento previsto para o período 2007-2010 no âmbito do PAC seria de R\$

503,9 bilhões, algo que, para fins de comparação, representaria um volume anual 42 vezes maior que o antigo PPI, do qual falamos brevemente no **Capítulo 4**.

Ainda neste mesmo dia, um decreto (**D 102**) foi publicado para formalizar o PAC e para estabelecer suas instâncias de coordenação. A instância máxima, denominada “Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento - CGPAC” (**D 102**), seria composta pela Casa Civil, enquanto coordenadora, e pelos Ministérios do Planejamento e da Fazenda, enquanto integrantes.

Então, à semelhança das Metas Presidenciais, “era o mesmo trio” (**E 37**), “a Casa Civil é o coordenador, mas estão lá os três” (**E 37**). E vinculada ao CGPAC estaria uma instância mais executiva, denominada “Grupo Executivo do Programa de Aceleração do Crescimento – GEPAC” (**D 102**), integrado por cinco secretarias nacionais, dentre elas a SPI.

* * *

Entre 2007 e 2010, houve um total de 11 reuniões oficiais do CGPAC, todas documentadas em atas (**D 103**), e que registram frequência assídua de representantes da SPI. Essas reuniões quase sempre ocorriam no “Palácio do Planalto, na sala 64” (**D 103**, p. 1), e eram comandadas pela então Ministra Chefe da Casa Civil, Dilma Rousseff, a quem Lula se referia como “mãe do PAC” (**D 104**). O assunto das reuniões girava em torno de aprovar liberação de recursos para alguma “relação dos empreendimentos do PAC” (**D 103**, p. 1) que viesse com um mínimo de informações qualificadas, por já ter sido “debatida em Salas de Situação” (**D 103**, p. 1).

Ali, discutia-se para cada empreendimento uma espécie de “*checklist*, que a gente ia fazendo” (**E 37**), por exemplo, “‘tem licenciamento?’, ‘que estágio que está o licenciamento?’, ‘tem alguma ação da justiça que impede?’” (**E 37**). E não era raro aparecer nos *slides* dos empreendimentos a seguinte restrição: “falta aprovação CMA” (**E 10**). Conta-se, inclusive, que numa dessas ocasiões, “em agosto de 2007” (**E 10**), a Ministra “para a reunião, e ela diz: ‘mas que diabo de CMA é essa?’” (**E 10**). Após a SPI ter “explicado o que era” (**E 10**), a Ministra faz a cobrança: “dá para você acelerar essa avaliação?” (**E 10**). Surge então o embaraço.

Os representantes da SPI admitiam que “as coisas começaram a atrasar” (E 17), mas negavam que a SPI fosse o problema. Quando a CMA “começou a receber as propostas de projetos que iriam entrar no PAC” (E 18), ela “começou a ver que estavam colocando projeto sem a mínima condição” (E 18), a CMA “recebia uma lista de projetos, não sabia com base em quê, e às vezes só tinha um nome” (E 12), “no PAC, muitas vezes entrava um nome, não entrava um projeto” (E 12), “não existia um projeto, existia uma ideia” (E 12).

Então a SPI argumentava que os atrasos aconteciam porque os “Ministérios não tinham capacidade também, capacidade institucional, tinham várias limitações, não tinha equipe, não tinha projeto” (E 17), de modo que essa questão do atraso “não era problema de acelerar, é que os Ministérios não tinham estudo” (E 10).

E um desdobramento teria sido que os órgãos “começaram a colocar a responsabilidade disso no Ministério do Planejamento” (E 17), ou seja, dizer que “travava na CMA” (E 17), “os Ministérios começaram a usar isso” (E 17). Algo como “tem uma tal de SPI lá que tá criando problema, eles estão dizendo que não dá para botar mais coisa para dentro porque é inexecutável’, ‘ah é?’, ‘então acaba com a CMA e demite o secretário” (E 18).

Em maio de 2007, uma portaria (D 105) assinada pela então Ministra Chefe da Casa Civil formaliza “uma mudança no secretariado” (E 33) da SPI, que passou a ser comandada por um outro servidor de carreira, novamente um não-APO que vinha diretamente de um cargo alto na Casa Civil, alguém que era “lido por muitas pessoas como um interventor” (E 27), e que aos poucos renovou “quase todos os diretores, boa parte dos gerentes na época” (E 17).

Essa mudança de comando de certa maneira potencializou as vozes críticas que existiam na SPI já naqueles tempos, o que acaba sendo a história de como a SPI constrói uma nova *sinédoque de planejamento*, passando a levar a sério a ideia de “arrancar as travas” (D 2, p. 2), de como “a SPI mudou por conta do PAC” (E 33), de como “tudo ficou sendo moldado à função do PAC” (E 33), algo que pode ser entendido como um “processo de casacivilização do planejamento” (E 38).

* * *

Esse processo envolve uma intrincada combinação de ações de *remodelação de instrumentos e processos (A1)*, *rebalanceamento de relações e atribuições (A2)* e *renovação de estruturas organizacionais (A3)*, por meio das quais os servidores de planejamento passaram a privilegiar cada vez mais as especificidades dos órgãos executores de políticas públicas em detrimento de uma linguagem padronizada de planejamento, em uma atuação mais próxima dessas burocracias setoriais e mais distante das burocracias de controle.

Isso passa pelo enfraquecimento dos “filtros burocráticos” (E 22) que sustentavam a *sinédoque da avaliação-como-se-fosse-planejamento*, a começar pela análise dos projetos de grande vulto. Em agosto de 2007, já sob nova gestão, a CMA publica uma resolução (D 106) para estabelecer que “os projetos de grande vulto integrantes do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC terão tratamento prioritário para fins de avaliação pela Comissão” (D 106, art. 1º). Nesse mesmo dia, a CMA também publica, de uma vez só, em uma só página (D 107) do diário oficial, um total de 22 deliberações favoráveis sobre projetos de grande vulto, o que equivale a cerca de um terço das deliberações produzidas pela CMA em toda a sua existência, um movimento bastante fora do comum, talvez sugerindo uma CMA mais dócil e principalmente mais ágil.

No entanto, talvez isso não fosse suficiente. Apenas a título de comparação, enquanto a CMA produziu uma quantidade estimada de 63 deliberações sobre projetos de grande vulto durante a sua existência, o PAC começou já com 1,6 mil empreendimentos (D 108, p. 21) monitorados diretamente pelo CGPAC, número que chegou a 37 mil (D 109, p. 4), em um estágio de maior maturidade. Então, é razoável supor que nem mesmo uma CMA mais dócil e mais ágil fosse compatível com o PAC, considerando-se o porte e o ritmo que se pretendia para ele. E aí, “em determinado momento, o governo legitimamente disse: ‘tira isso daqui’” (E 28).

Um dia depois daquele movimento incomum da SPI, vem a publicação de uma portaria interministerial (D 110) que regulava o envio de informações pelos órgãos executores à SPI sobre empreendimentos do PAC, “ficando dispensada nessa hipótese a análise prévia da Comissão de Monitoramento e Avaliação” (D 110, art. 1º). Essa portaria

“dispensou de ter uma avaliação pela CMA daqueles projetos que tinham sido incluídos no PAC” (E 10), “se ele tivesse no PAC, não precisava avaliar” (E 10). É como se estivessem dizendo: ““nós vamos fazer o PAC, e não precisa da CMA” (E 24), dado que “havia uma noção de que isso era burocrático” (E 24), de que isso “era mais uma instância de poder burocrático que estava lá, que atrapalharia, em tese, a execução da carteira” (E 24).

Muita gente na SPI foi contra, porque “quando ela dispensa isso, esses projetos entram no PPA, no orçamento, sem avaliação, inclusive projetos que tinham sido rejeitados pela CMA” (E 10). Então o PAC “raspou o tacho dos ministérios” (E 10), dado que “a qualidade da carteira não era medida pelo projeto, mas era medida pela escassez histórica de investimentos em infraestrutura” (E 24), e por isso se adotava a postura de que “todo projeto é bom” (E 24), “todo investimento em infraestrutura é importante e bom” (E 24), projetos “não precisariam ter avaliação nenhuma, porque eles já foram avaliados” (E 10), “o que vier está de bom tamanho, custe o que custar” (E 24), então entrou “tudo quanto é projeto que você possa imaginar que os ministérios tinham nas suas gavetas” (E 10).

Essa portaria não “eliminou a exigência de avaliação de um projeto de grande vulto, desde que ele não figurasse o PAC” (E 10). No entanto, “isso enfraqueceu muito o instrumento, você não tinha tantos outros investimentos assim” (E 10), ou seja, “como os projetos do PAC eram todos os projetos relevantes, acabou com a CMA de vez” (E 17). Então, na prática, a portaria “inviabilizou a CMA, inviabilizou” (E 24), “perdemos um instrumento importante” (E 24), “a análise do custo-benefício, prioridade, tudo isso se perde” (E 24), uma guinada de “180 graus” (E 24).

Assim, do ponto de vista da *avaliação-como-se-fosse-planejamento*, se “o primeiro baque foi a criação da SAM” (E 38), ainda em 2003, poucos anos depois “veio o turbilhão do PAC” (E 33), já em 2007, o que “foi outro baque, outro golpe na função planejamento” (E 32). Mas com a diferença de que, desta vez, mesmo com a resistência de boa parte da equipe, a reação do corpo dirigente da SPI parece ter pendido mais para um alinhamento, de modo que “quando veio a pressão política para acabar com

a CMA, teve zero defesa” (E 17), “a defesa dessa iniciativa por essa equipe, que deveria estar defendendo o Ministério do Planejamento, na época, foi zero” (E 17).

* * *

Assim como ocorreu o enfraquecimento de uma das pernas da CMA, a CTPGV, mais associada aos projetos de grande vulto, a outra perna, conhecida como CTMA e mais associada ao modelo lógico, também acabou enfraquecida: “a CTMA acabou apanhando junto, eu me lembro, foi minguando” (E 33), “acabou levando externalidade negativa da CMA” (E 33).

Nesse caso, aconteceu o seguinte. Na maioria das vezes, as oficinas de modelo lógico tinham como resultado pelo menos alguma modificação mínima no desenho dos programas, quando não a sua reformulação completa. E os órgãos empregavam todo esse esforço de avaliação por estarem relativamente certos de que esses ajustes poderiam ser incorporados no PPA, que era revisado todos os anos, pelo menos até então.

Ainda “naquela época, no PPA, existiam revisões anuais” (E 13), de modo que “a ideia é que se precisasse fazer algum ajuste, no momento da revisão o Ministério poderia solicitar o ajuste na programação, em função do que foi discutido no modelo lógico” (E 13). Então, do ponto de vista dos setoriais de planejamento, “às vezes a expectativa era a maior: ‘ah, vamos querer fazer tudo na revisão’” (E 13).

No entanto, a partir de 2009 essa expectativa dos setoriais “coincidiu com a ideia do secretário de não mais fazer revisão anual” (E 13), enquanto “porta voz de um grupo que lá pensava, assim, achava que revisão todo ano significava fazer um novo PPA, e aí não compensava” (E 13). Assim, “todo aquele trabalho que tinha feito nas oficinas ficou parado, e não pode ter vazão na revisão” (E 13), de tal maneira que isso “começou a minar o uso do instrumento, porque se ele não tinha aplicação prática, porque perder tanto tempo fazendo?” (E 13).

Com o fim da revisão anual do PPA, o modelo lógico perdeu força na SPI. Mas fora dela, “aquilo ainda estava vivo” (E 33), “porque também se estava começando a discutir gestão de riscos, era um tema: ‘vamos casar gestão de riscos’” (E 33), “vamos casar

gestão de riscos com o modelo lógico” (E 33). E “quem fala muito de risco é a CGU” (E 28), de modo que “a CGU é a grande herdeira da SPI, é a CGU, daquela SPI” (E 28), “então assim, o modelo lógico continuou vivo nessa lógica” (E 33), “a CGU começou a gostar disso e começou a trazer o modelo lógico pra dentro dos seus controles” (E 28).

Mas, na SPI daquela época, o modelo lógico foi se apagando, e “a CTMA meio que foi morrendo de inanição, porque não estava mais na pauta” (E 33), de modo que “houve uma desmontagem de equipe, houve toda uma reformulação” (E 33), “as pessoas foram realocadas” (E 33), passaram “a compor uma equipe de monitoramento do PAC, de monitoramento, mas que cujo foco era o PAC” (E 33), o que sugere um direcionamento para que a secretaria passasse a ser organizada não mais a partir de processos de avaliação em torno do PPA, mas a partir da lógica do PAC.

* * *

Perdem força, portanto, os processos relativos aos projetos de grande vulto e ao modelo lógico. Mas, enfraquecidos esses dois processos, ou, arrancadas essas duas travas, segundo a linguagem presidencial da época, ainda restava uma outra, talvez mais enraizada, mais perene: as categoriais oficiais de planejamento e orçamento.

Essas categorias acabaram sendo, de certa maneira, suspensas, no âmbito do PAC, o que foi visto como algo positivo por alguns, que acreditavam que “pra você fazer o PAC você tem que ir por fora do instrumento oficial, e não por dentro do instrumento oficial” (E 34), e como algo negativo por outros, que viam um “PAC sem nenhuma conexão, sem nenhuma preocupação de estar ligado aos instrumentos formais, de planejamento, era uma ideia que foi se deturpando” (E 17).

Conforme já vimos, desde o PPA 2000-2003 foi se desenvolvendo um certo jeito de organizar os instrumentos oficiais, plano e orçamento, baseado num raciocínio próximo do seguinte: ações orçamentárias se medem pela execução física (expressa em produto de ação) e pela execução financeira (expressa em unidade monetária), de modo a tentar tornar possível responder quanto é o custo unitário do produto de cada ação; e programas se medem por indicadores numéricos (cada qual com sua unidade

de medida própria) e pela execução financeira agregada de suas ações orçamentárias, de modo a tentar tornar possível responder “quanto custa mover um indicador” (E 24).

E, a partir desse raciocínio, como também já vimos, a SPI exigia, em nome do “princípio de transparência” (D 58, p. 12), que todo investimento fosse “individualizado em uma ação específica” (D 58, p. 12), para “permitir a aferição de seu grau de execução física ao longo do tempo” (D 58, p. 12), o que acabou aumentando o grau de detalhamento do PPA e dos orçamentos anuais. Tudo isso com base na sinédoque da *avaliação-como-se-fosse-planejamento*.

Nisso, algumas pessoas começaram a defender que a dinâmica do PAC desafiava algumas das premissas básicas da *avaliação-como-se-fosse-planejamento*, deixando “muito claro que aquele instrumento, que a noção de planejamento, ele não dava conta daquela dinâmica, daquela necessidade” (E 34). E uma dessas premissas seria a tentativa de reverter o “imaginário da desordem, da ineficiência” (E 22): “você dividir as ações do Estado tantas vezes quantas forem necessárias pra facilitar o controle, o que é isso?” (E 29), “nós conseguimos exigir dois contratos pra fazer uma ponte: a cabeça da ponte e a ponte” (E 29), o que “provavelmente gera alguma economia”, mas “não gera alguma ponte” (E 29).

Então, a *avaliação-como-se-fosse-planejamento* passou a ser vista por alguns técnicos da SPI como “um falso moralismo” (E 29) da burocracia, do corpo técnico, dado que ele “não está preocupado com o cidadão, com o armazém de grãos ou com a rodovia” (E 29), então “quanto menos ele gastar, melhor” (E 29), de modo que “o nosso nível de servidor público casa muito com esse conceito” (E 29). E aí vem o PAC com uma premissa diferente: “eu quero entregar produto pra sociedade” (E 29), “o Controle que faça a sua parte e desenvolva os seus instrumentos, nós temos como papel entregar” (E 29). Então haveria entre PAC e PPA uma certa incompatibilidade: “lógico que não ia dar certo, o governo queria *fazer*” (E 28, grifos meus), e “o modelo não comporta isso, ele prende” (E 34).

E a partir de interpretações dessa natureza, resolveu-se então não subordinar o PAC às categorias oficiais de planejamento e orçamento, o que significava que o PAC não seria concebido a partir dos recortes que organizavam o pensamento e os manuais

escritos por técnicos de secretarias como SPI e SOF. Contudo, também não se optou por subordinar essas categorias oficiais de planejamento e orçamento ao PAC. Então a solução adotada para compatibilizar esses dois mundos foi uma espécie de mediação entre eles, deixando que cada um continuasse existindo ao seu estilo.

* * *

Desde o seu surgimento, o PAC sempre foi organizado em torno de uma categoria central, o chamado *empreendimento*, que aparece como protagonista já no primeiro balanço (D 108, p. 22) do programa. Vasculhar os documentos oficiais relativos ao PAC não resulta na extração de uma definição oficial dessa categoria, mas resulta na conclusão de que um empreendimento do PAC não se confunde com uma obra, podendo, no entanto, envolver uma ou mais obras, nem se confunde com uma licitação, podendo, no entanto, envolver um ou mais processos licitatórios.

E, nessa mesma linha, o empreendimento tampouco se confunde com projeto, estudo, leilão, concessão, investimento, consórcio, medida normativa, convênio, transferência obrigatória, plano, linha de crédito, programa, funcional-programática, ação orçamentária, acordo de cooperação, licenciamento ambiental, termo de ajuste de conduta, entre outros possíveis elementos monitoráveis que podem estar associados a empreendimentos do PAC, mas que não se confundem com eles.

A relação dos empreendimentos do PAC com as categorias oficiais de planejamento e orçamento foi construída de uma maneira nada complicada. Ela funcionava como uma espécie de *de-para* em escala $n \times n$ entre empreendimentos do PAC e ações orçamentárias, ou seja, uma ação orçamentária poderia financiar um ou mais empreendimentos do PAC, e estes poderiam também ser financiados por uma ou mais ações orçamentárias.

Esta combinação era proposta pelos órgãos executores e chancelada pelo GEPAC em suas reuniões oficiais. Na ata da reunião de 14 de novembro de 2007 (D 103, pp. 1-31), por exemplo, podemos constatar a aprovação de uma única ação orçamentária, de código 0644, como fonte de financiamento para quatro diferentes empreendimentos de urbanização de assentos precários em Fortaleza/CE, Camaçari/BA, Campo

Grande/MS e Uberaba/MG, além de dezenas de outros empreendimentos do mesmo tipo em outras localidades. Também podemos constatar a aprovação de duas ações orçamentárias diferentes, de códigos 006H e 0646, como fontes de financiamento para um mesmo empreendimento de saneamento integrado, no Alto de Teotônio Vilela, em Ilhéus/BA.

Uma consulta ao cadastro de ações do SIOP (D 111) permite constatar que todas essas ações orçamentárias estavam sob responsabilidade do então Ministério das Cidades, e tinham “família beneficiada” como produto, ou seja, nada do tipo “assento urbanizado”, “obra concluída” ou “km de rede de saneamento adicionado”, exemplos que talvez dialogassem mais com as perguntas do tipo “quanto custa” que a *sinédoque* da *avaliação-cómo-se-fosse-planejamento* buscava responder. Então, no PAC, “essa flexibilidade é toda uma característica” (E 37), algo que foi pensado “de propósito, uma opção mesmo” (E 37), já se precavendo em relação a problemas corriqueiros no mundo orçamentário: “eu preciso mudar, eu vou ter que inserir outra ação, eu inseri isso daqui e não deu certo, eu vou ter que modificar” (E 37).

Um decreto (D 112) já de 2008 determinou que essa mediação entre empreendimentos do PAC e ações orçamentárias seria operacionalizada por meio de um sistema chamado SisPAC, que depois foi regulamentado por uma portaria (D 113). Por meio do SisPAC, os órgãos registravam aquilo que já havia sido chancelado pelo GEPAC, ou seja, cadastravam os empreendimentos e os associavam a determinadas ações orçamentárias.

Esse cadastro possibilitava que os empreendimentos do PAC recebessem recursos do orçamento: “a tramitação da solicitação de autorização de empenho das ações do PAC ocorrerá exclusivamente por meio do SisPAC” (D 112, art. 6º, §2º), uma possibilidade que não passava por nenhum entrave adicional além da autorização prévia do GEPAC: “se as informações fornecidas estiverem de acordo com as orientações das instâncias gestoras do PAC, o cadastro será devidamente processado” (D 113, art. 6º, §1º). E assim o órgão estava autorizado a empenhar os recursos, sem qualquer necessidade de detalhar os empreendimentos do PAC no PPA ou nos orçamentos anuais.

Portanto, um simples exame dos instrumentos formais de planejamento e orçamento era insuficiente para visualizar a totalidade do PAC, ou mesmo para entender o que ele era. No “PPA 2008-2011, tipo assim, o PAC, não vinha dentro que era um programa prioritário de governo, massivo em investimento, na retomada de investimento” (E 34), “ele mesmo não se via, ali dentro” (E 34).

No PPA 2008-2011, o que havia de mais próximo de uma estrutura de informações relacionada ao PAC era uma “relação atualizada das ações integrantes do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, com sua programação plurianual” (D 11, art. 24, III), a ser publicada pela SPI anualmente, mas que era apenas uma listagem das ações orçamentárias que financiassem algum empreendimento do PAC.

Então, era relativamente consensual que “o PAC esvaziou muito o PPA, foi todo tratado em paralelo, coordenado pela Casa Civil, então isso esvaziou o PPA” (E 17). E, na SPI, isso foi causando frustrações de todo tipo, “um incômodo muito grande” (E 34), pelo desprestígio do PPA, dado que “as principais políticas do governo não passam pelo instrumento” (E 34), “no nosso instrumento, nada passava” (E 34), de modo que, pelo menos do jeito que estava institucionalizado na época, “o planejamento foi um mero coadjuvante no PAC” (E 33). Tanto que alguns adotaram em relação ao PAC uma postura mais “‘isso aí é planejamento?’, ‘a gente não tem muito a ver com isso’” (E 33).

Ainda assim, curiosamente a SPI foi designada para administrar o SisPAC. Do ponto de vista de quem estava na Casa Civil, essa escolha pode ser interpretada como uma opção por aquilo que pudesse ser “menos danoso” (E 38), dado que entre as alternativas possíveis, pode ser que a SPI, já sob novo comando, fosse aquela com menos apego às categorias oficiais, de modo que talvez “o controle pela SPI pudesse ser visto como menos danoso do que em outro lugar, do que na SOF” (E 38), ou seja, “se tinha que ter uma burocracia, é melhor que essa burocracia estivesse na SPI do que na SOF” (E 38).

No entanto, do ponto de vista de quem estava na SPI, o acolhimento do SisPAC talvez possa ser lido como uma “tentativa de contribuição, de inserção no núcleo de governo, de reaproximação do núcleo de governo, pela participação nos processos do PAC, que não estavam necessariamente ligados ao PPA” (E 38). Haveria na secretaria um

grupo simpático ao estilo do PAC, composto por pessoas que começaram a pensar que a lógica da SPI, “desse laboratório aqui, líder de excelência em planejamento, não está funcionando, vamos tentar fazer diferente” (E 27), a SPI estaria “aqui fazendo planejamento, mas o governo está fazendo lá, vamos fazer de lá para cá, não vamos fazer daqui para lá, porque daqui para lá não está funcionando” (E 27).

* * *

Essa viria a ser a postura predominante na SPI dali para frente, apesar de ter havido membros pertencentes a “essa burocracia, em sua maioria, naquela época, quase completamente Analistas de Planejamento e Orçamento, que resistiram muito, naquele momento, a essa questão do *fazer acontecer*, né?” (E 28, grifos meus), tendo havido, inclusive, “muita gente de planejamento que saiu por conta disso” (E 32).

Para os que ficaram, seja porque quiseram ficar, ou porque não tinham para onde ir, aquele seria um momento “de conectar, reconectar essa burocracia, que é uma burocracia forte, forte assim, muita gente qualificada, muita gente bem remunerada, gente inteligente, com tempo disponível para fazer as coisas, com vontade de fazer as coisas” (E 30), mas ao mesmo tempo “muito deprimidos, porque não conseguiam fazer nada” (E 30), então “ali é uma chance, uma oportunidade de colocar isso em prol, a favor, atuando em conjunto com a ação de governo” (E 30), e aí se “começa a tentar construir um espaço” (E 30).

E esse espaço de inserção parecia ser bem diferente daquilo que a SPI estava acostumada até então, bem diferente da *avaliação-cómo-se-fosse-planejamento*, o que representava um movimento onde ela “migra da organização do instrumento para o que de fato ele viabiliza: *a tal da entrega* da política pública” (E 28, grifos meus). A orientação que começou a vir da direção da secretaria já não era mais tão focada em instrumentos como o PPA e o orçamento, uma mensagem que se traduziria da seguinte forma: “não quero que vocês participem das reuniões do PAC apenas como o cara que vai lá e fala qual que é a ação e quanto que tem de dinheiro na ação” (E 30).

Ao invés disso, a orientação de cima seria por outro tipo de atuação, mais próxima do seguinte: “eu quero que você participe das reuniões do PAC como um ator que compreenda o que está sendo discutido, que faça sugestões, que faça críticas, que não concorde, que proponha coisas diferentes, que estude aquilo que está sendo discutido e leve elementos que contribuam para aquela discussão” (E 30).

Então, nessa época, “tinha sempre essa orientação de buscar se inserir nas discussões do governo, as agendas do governo” (E 16). E aí, “de uma hora para outra, estava lá, a secretaria, indo atrás de contrato a contrato de infraestrutura, para monitorar” (E 33), passando a “atuar mais... no nível mais... micro, de resolver problema” (E 19), uma rotina mais tipicamente associada a assessorias palacianas, talvez por isso o termo “casacivilização do planejamento” (E 38).

E aí, o “que presidiu aquela mudança foi a vontade também de *entregar*, de *entregar* bens e serviços para a sociedade” (E 19, grifos meus), que era “o que movia mais a secretaria naquele momento” (E 19), quando “a SPI estava muito mergulhada no PAC” (E 34). Então “a palavra aí era *entrega*, *entrega* de bens e serviços, era isso que a gente queria fazer naquele momento, então era essa era a grande questão” (E 19, grifos meus), “passamos a nos preocupar mais com a questão da entrega” (E 19), uma posição “muito afinada com o olhar do governo para aquele momento, que o país precisava de receber bens e serviços” (E 19), “então isso era o que movia tudo, tudo” (E 19).

Nascia ali a *sinédoque* da *entrega-como-se-fosse-planejamento*. A ideia era “tentar buscar essas particularidades de cada política, de cada estado, da implementação da política pública em si, e tentar traduzir isso num *modus operandi* da burocracia” (E 4), “dar uma visão mais realista, da implementação da política” (E 4), “dar ideia de entregar as coisas mesmo, de fato, dentro das possibilidades, né, lógico” (E 4), “mas entregar as coisas de fato, ao invés de ficar postergando por conta de alguma desculpa legal, por conta de um excesso de burocracia desnecessário, esse tipo de coisa” (E 4).

Surgia entre os técnicos a percepção de que a população queria mais do que apenas o básico: “‘eu quero que entregue!’, ‘eu quero que melhore o serviço!’, ‘eu quero mais do que só o básico!’, porque tinha esse potencial” (E 34), era “que nem a música dos

Titãs: ‘a gente não quer só mais comida, a gente quer mais comida, diversão e prazer’, as ofertas básicas da cidadania, e não é muita coisa, tudo isso pressionava a nova direção a fazer entregas” (E 34). E além disso, havia a percepção de que o Estado brasileiro “tinha dinheiro naquela época, mas às vezes você não conseguia entregar os bens e serviços” (E 19), dado que “as políticas eram muito travadas” (E 19).

Tudo isso levaria o agente público da época a pensar o seguinte: “agora eu tenho dinheiro, a arrecadação subiu 3%, 4% acima do crescimento do país” (E 34), “com o *boom* econômico, o dinheiro acabou não sendo problema” (E 34), “eu tenho dinheiro e eu tenho um país que demanda serviço do Estado, mas eu não tenho estrutura de Estado para entregar isso” (E 34). Então “o problema não era só o orçamento, você tinha um problema além do orçamento” (E 19), de tal maneira haveria muito dinheiro que ficava parado: “a gente chamava de dinheiro empossado” (E 19), dinheiro que estaria disponível em caixa, mas que “o governo não conseguia gastar” (E 19), “tinha o dinheiro, mas não conseguia entregar” (E 19). Então, “aí chega um momento que você fala: ‘não adianta mais dinheiro’” (E 34), “precisamos de um Estado novo, que faça e que entregue” (E 34), um “tipo de Estado que entrega as coisas” (E 34).

* * *

A SPI passaria a ser movida por um novo tipo de motivação: “o que limita o investimento na ação pública e como a gente pode destravar?” (E 34). Assim, a SPI “se abriu a esse outro mundo: no funcionamento usual da secretaria nós vamos lidar com regras de contratação, nós vamos ajudar a fazer normas sobre simplificação de processos” (E 22), enfim, “eram tantas entradas, questão de licenciamento ambiental, questão de titularidade de terrenos, questões das licitações, da complexidade das licitações, questões das cobranças dos órgãos de controle” (E 19).

A ideia central era ofertar melhores condições de implementação de políticas ao “gestor setorial, que não é só que ele não conte com os procedimentos necessários reunidos para sua execução, os procedimentos atrapalham a execução dele, eles não interagem com a realidade desses campos específicos de políticas” (E 22).

Então a “SPI saiu do orçamento e foi para a política pública” (E 19), “ela esqueceu o orçamento e partiu para a política pública” (E 19), “a gente deixou o orçamento só com a SOF” (E 19), “não mexíamos mais com orçamento” (E 19). Na prática, “pintava nota técnica lá, a gente nem falava de orçamento na nota técnica, a gente só falava da política pública” (E 19), “a gente nem tocava em orçamento, muito menos dizer que a política era custosa, que a política não ia ter dinheiro, a gente falava ‘não, isso aí é da SOF’” (E 19), “já que a SOF faz orçamento, vamos fazer planejamento” (E 19).

Não tanto um planejamento do tipo “quero chegar nessas metas, nesses indicadores macro, a gente não pensava nisso” (E 19), “a gente pensava era dentro do PAC, como melhorar o PAC, como viabilizar” (E 19), “um planejamento mais micro assim das políticas” (E 19), “essa questão de planejar a política” (E 19). Então a SPI “acabou muito, tipo assim, se aproximando da política pública” (E 19).

E nesse estilo mais micro de planejamento, a SPI “deixava para trás outras coisas” (E 19), como a própria noção de avaliação que havia se desenvolvido anteriormente na secretaria: “ah, quando considera política, você tem que pensar em como ela será avaliada, para você na frente poder avaliar, monitorar” (E 19), “não, primeiro eu preciso entregar, depois a gente pensa essa questão de avaliar, o mais importante é entregar” (E 19).

E para defender as entregas, a SPI inclusive “entrava em baques com os órgãos de controle também, que paralisavam um monte de obra” (E 19), argumentando na seguinte linha: “essa paralisação das obras está prejudicando a sociedade, que não tem acesso aos bens e serviços” (E 19), “se eu demoro um ano para fazer uma passarela, quantas pessoas podem não estar morrendo aí, nesse atraso” (E 19). Então a SPI “tinha esse norte, então tudo ficava para depois, o principal era entregar” (E 19).

* * *

Tudo isso representou para a SPI uma significativa “mudança de rumo” (E 19), antes era “o modelo anterior, um modelo mais formal” (E 19), e “o outro um modelo mais onde planejamento era quase sinônimo de política pública” (E 19). E “essa era a ideia, fincar entre as burocracias centrais, digamos assim, uma que fosse capaz de reunir as

condições, de trabalhar em processos específicos, e por outro lado abandonaria o controle cartorial” (E 22).

Então havia o desafio de “convencer as pessoas que a gente estava ali pra gerar produtos pra sociedade, e não produtos pra si” (E 29), ou seja, “a dualidade central é se a gente tem o Estado pra nos servir, pra servir os servidores públicos, ou pra servir a sociedade, esse é o ponto central” (E 29), e o que se tentaria pregar na SPI era o seguinte: “você não pode defender o Estado que te defende, mas o Estado que defende a sociedade” (E 29).

Então, “você tem uma carreira de interesses nisso, sem trocadilho, e essa mudança tirava da carreira um instrumento” (E 29), “você estava propondo quebrar esse cartório, da entrada do PPA como uma prévia do orçamento” (E 22), “esse capital de distinção, para falar em Bourdieu” (E 22), “você retira o poder baseado nessa ideia de um saber distintivo, de uma metodologia” (E 22), “um processo segregado desse, que conversava, infelizmente, apenas com o controle, e não é que não conversava, desconversava com as condições de execução das políticas” (E 22).

Questionava-se: “olha, pra que que serve Estado?” (E 34), “a quem está servindo isso aqui?” (E 29). E aí essa nova SPI trazia “essa discussão que um Estado mais efetivo, que uma política pública, que uma Administração Pública mais efetiva não seria alguma coisa linear, partindo de planejadores que controlariam uma linguagem e a aplicariam ao mundo dos terráqueos, né?” (E 22). Assim, o que a SPI fez foi “abrir a mão dessa distinção de dominar um método” (E 22), “a gente partiu mais ou menos do pressuposto de que essa linguagem não conseguia minimamente interagir, como as coisas realmente são, não conseguia entender processos muito complexos” (E 22).

A SPI “problematizou essa ideia de uma burocracia especialista nisso, e problematizou a ideia de que o alcance de resultados no Estado deriva da adoção de um método, de uma linguagem controlada por uma burocracia” (E 22). Isso traz “um ponto importante para o debate, que é assim: a técnica não é neutra” (E 1). O corpo da secretaria “não romantizava a técnica” (E 27), “era um grupo aqui com bem menos ingenuidade” (E 1), “ele denunciava os modelos de gestão que não produzem resultado, que viram fim em si mesmos” (E 27). E aí vinha a “ideia de que resultado é uma questão complexa e

envolve um processo muito menos linear, muito mais embaraçado de agentes que detém recursos diferentes em diversas posições, desde a execução na ponta até aspectos centrais dos instrumentos governamentais” (E 22).

* * *

Nos próximos capítulos, veremos *como* a SPI irá sustentar a *sinédoque da entrega-come-se-fosse-planejamento*. No **Capítulo 8**, passaremos por situações concretas onde ela buscava atuar em um planejamento mais micro, dentro de temas específicos de políticas públicas. E no **Capítulo 9**, veremos como a *entrega-come-se-fosse-planejamento* finalmente chega ao PPA, alterando consideravelmente a forma como ele é organizado.

Capítulo 8: “a coisa dos engates laterais”

O “presidente, o Lula, na época, ele tinha uns programas dele que ele dava bastante atenção, e embora fosse uma coisa pequena, mas ele dava atenção, era a questão de botar água na escola” (E 19). Nesses tempos, “tinha muitas escolas que não tinham acesso a água” (E 19), “que não tinha banheiro” (E 19). Assim, ainda em 2007, boa parte das intervenções necessárias para levar água a essas escolas foi incluída no PAC, cada uma “era uma obra do PAC a encargo da Funasa” (E 19), de modo que os Estados e municípios deveriam firmar convênio com ela para dar seguimento às obras.

No entanto, já em 2010, percebia-se que esse conjunto de obras “ficava 3 anos no orçamento da Funasa, e não saía do papel” (E 19), “a Funasa não executava isso, ficou 3 anos sem executar isso” (E 19). O problema é que “eram obras pequenas” (E 19). E “quando você faz os convênios com os Estados e municípios, o Estado e município priorizava as obras maiores, botava capacidade para as obras maiores” (E 19), “então botar banheiro em escola, água em escola, eram obras que ficavam lá, que não saía do papel” (E 19), “porque é uma obra pequena, os Estados não priorizavam, é natural, então ficava esquecida” (E 19).

Esse é um caso típico de problema com o qual a SPI passou a lidar no seu dia a dia naquela época. Nesse tipo de atuação, a SPI não mais ia “lá com o ‘agora nós temos que fazer, vamos organizar aqui uma oficina de... como é que chama... de modelo lógico’, ‘como é que a gente vai resolver o problema da Educação?’; não, já tinha uma decisão” (E 30), uma decisão política, um direcionamento, que nesse caso, era no sentido de colocar água nas escolas. Então não era tanto redesenho de programa, ou avaliação prévia de projetos, era mais “engatar naquilo que o governo pauta” (E 38), ou “como é que a gente engata nessa formulação de política pública centralizada pra contribuir?” (E 39), e, para se referir a isso, o pessoal da SPI “usou esse termo: engates laterais” (E 31), era “a coisa dos engates laterais” (E 39).

Nesse caso específico, a solução proposta pela SPI envolvia alterar a forma como o dinheiro chegava na escola para tentar acelerar a execução dessas obras, ou seja, seria uma mudança “de arranjo” (E 19). Antes o governo estava “querendo fazer pela Funasa, por meio de convênios” (E 19) que teria Estado ou município enquanto

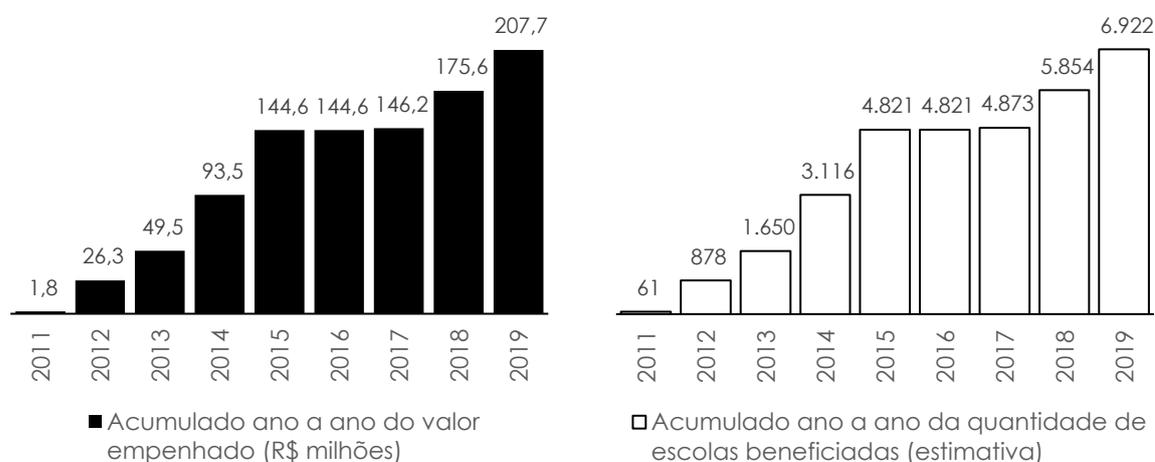
intermediário. E a proposta da SPI envolvia eliminar da transação esse intermediário, ou seja, era passar “a botar, mandar o dinheiro para a escola” (E 19), diretamente, por meio de um programa que já existia desde 1995, que era o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).

Na SPI, “nós estudamos o PDDE e tal, e fizemos uma proposta” (E 19): “talvez por dentro do Programa Dinheiro Direto na Escola vocês conseguem fazer isso aí, porque lá prevê pequenas obras de infraestrutura” (E 19). No entanto, diferentemente dos convênios da Funasa, o PDDE não estava sob responsabilidade do Ministério da Saúde, mas do Ministério da Educação. E “o MEC foi contra de partida, o MEC não queria botar dinheiro nisso” (E 19), “eles não queriam de jeito nenhum” (E 19). Mas aí “a Casa Civil convenceu o MEC, falou ‘não, o presidente quer botar água nas escolas, tem que botar’” (E 19).

Surge assim o PDDE - Água na Escola. Já no final de 2010 o MEC publica uma resolução (D 114) que “autoriza a transferência de recursos financeiros para garantir o abastecimento de água em condições apropriadas para consumo em escolas públicas” (D 114), no montante de “R\$ 30.000,00 (trinta mil reais)” (D 114) por escola, a ser “depositado em parcela única” (D 114). E aí a própria “escola contratava alguém para fazer o banheiro, contratava alguém para puxar a água, para fazer uma cisterna” (E 19).

Então é possível que “hoje umas 5 mil escolas já estejam com água por conta disso aí, e era um programa que estava emperrado lá, que estava 3 anos sem execução, lá na Funasa” (E 19). Podemos perceber pela **Figura 10** que a quantidade de escolas beneficiadas talvez seja até maior, algo em torno de 6.922 escolas, uma estimativa alcançada pela divisão do valor total empenhado entre 2011 e 2019 nesses repasses (R\$ 207,7 milhões) pelo valor da parcela única repassada diretamente às escolas (R\$ 30 mil).

Figura 10: Acumulados dos valores empenhados e da quantidade de escolas beneficiadas pelo PDDE – Água na Escola.



Fonte: Siga Brasil. Os empenhos, expressos em valores nominais, foram obtidos no Siga Brasil filtrando-se pela ação orçamentária de código 0515, referente ao PDDE, e pelos planos internos relativos ao Água na Escola (PFF46B9001U, DFF46B9001N, GFF46B9601N, GFF46B9629A e GFF46B9657A). A quantidade de escolas beneficiadas foi estimada dividindo-se os valores empenhados pelo valor fixo de R\$ 30 mil, que é o valor da parcela única do Água na Escola, normatizado pela Resolução MEC nº 30/2010 (D 114). Elaboração própria.

E isso foi o que ficou conhecido na SPI dessa época como “a famosa discussão do Água na Escola” (E 22), um dos episódios que ajudam a entender no que a SPI se transformou por meio da *entrega-como-se-fosse-planejamento*, no sentido de “sair do planejamento enquanto uma visão externa e superior, e saber e tentar ajudar efetivamente a destravar, fazer a política pública acontecer, a gente entendia o nosso papel muito mais aí” (E 9).

No entanto, para desempenhar esse novo papel, a secretaria talvez precisasse de um novo tipo de servidor público, um perfil com mais capacidade de aporte não tanto em metodologias, mas no conteúdo específico das políticas públicas. Nessa linha, os servidores de planejamento promovem então um considerável *rebalanceamento de relações e atribuições* (2), passando a se aprofundar cada vez mais em conteúdos específicos sobre políticas públicas.

* * *

Antes da “casacivilização” (E 38), cada técnico da SPI acompanhava um ou mais ministérios, e para cada ministério, pelo menos um técnico da SPI ofertava apoio

metodológico em relação aos processos formais ligados ao PPA. Pegando um exemplo, havia “o servidor da SPI que trabalhava com o Ministério da Agricultura, então ele conhecia as funcionais programáticas, ele conhecia a programação, os projetos que estavam dentro das programações, etc., mas ele entendia de agricultura? não, ele não se sentia com essa responsabilidade” (E 29), até “porque a função não era essa” (E 34). E aí, nesse novo momento, cada “pessoa que antes tinha o poder de saber a estrutura, a lógica, funcionamento do modelo, de como o modelo era articulado, passou a ter que conhecer o conteúdo das políticas públicas” (E 34).

Começou a se desenvolver na SPI um sentimento de que ela tinha que se tornar “uma espécie de vanguarda dos interesses da sociedade no Estado brasileiro, mas como que a gente faria isso sem conhecer da política pública, das entregas e tal?” (E 29). Passou-se a questionar, entre os próprios técnicos, “como é que vocês acompanham, se dizem especialistas naquela política, e ninguém entende daquela política efetivamente, ninguém conhece como é que ela é, só fica ditando as regrinhas para sair um plano, uma metodologia?” (E 9).

Surge aí um “ponto de inflexão: ‘opa, você sabe do que você tá falando?’, ‘essa política que você tá avaliando aí, você conhece ela?’, ‘ah, conheço’, ‘não, não conheço não’, ‘não? então vai estudar’” (E 11). Então havia “esse desafio, da gente entregar pra sociedade, e da gente conhecer a política pública pra entregar pra sociedade” (E 29).

Mas isso “também não era uma coisa fácil de fazer, até porque muitos não queriam isso não” (E 34), “isso também ameaçou” (E 34), causou “esse desconforto de estragar as teorias” (E 34). Até ali, o técnico padrão da SPI seria “uma pessoa que vê o seu papel como portador do método” (E 30), e que “acha que o conhecimento a fundo da política, a participação nessa discussão, às vezes caótica mesmo, não é o seu papel” (E 30).

Então essa mudança “requeria uma outra inserção das pessoas, uma outra disposição de investimento, esforço mental” (E 34), “requer um esforço de imersão, de querer entender um pouco melhor” (E 34), um esforço de “olhar pra isso, um analista mesmo, com o nome de planejamento, olhar pra essa realidade, entender essa realidade, e tentar ver como você pode atuar sobre ela” (E 34).

Assim, a SPI “começa a buscar uma inserção diferente, não com um burocrata do instrumento, que vai lá e fala como é que aquilo está no PPA, se tem meta no PPA, se tem dinheiro no orçamento, quanto que tem de dinheiro no orçamento” (E 30), mas sim com “um burocrata que conheça tudo isso, mas que também esteja suficientemente a par do objeto da política pública, do programa, o nome que for, que está sendo ali discutindo, para interagir com aquele conjunto de atores que estão discutindo aquele assunto, e ser parte daquilo que está sendo decidido” (E 30).

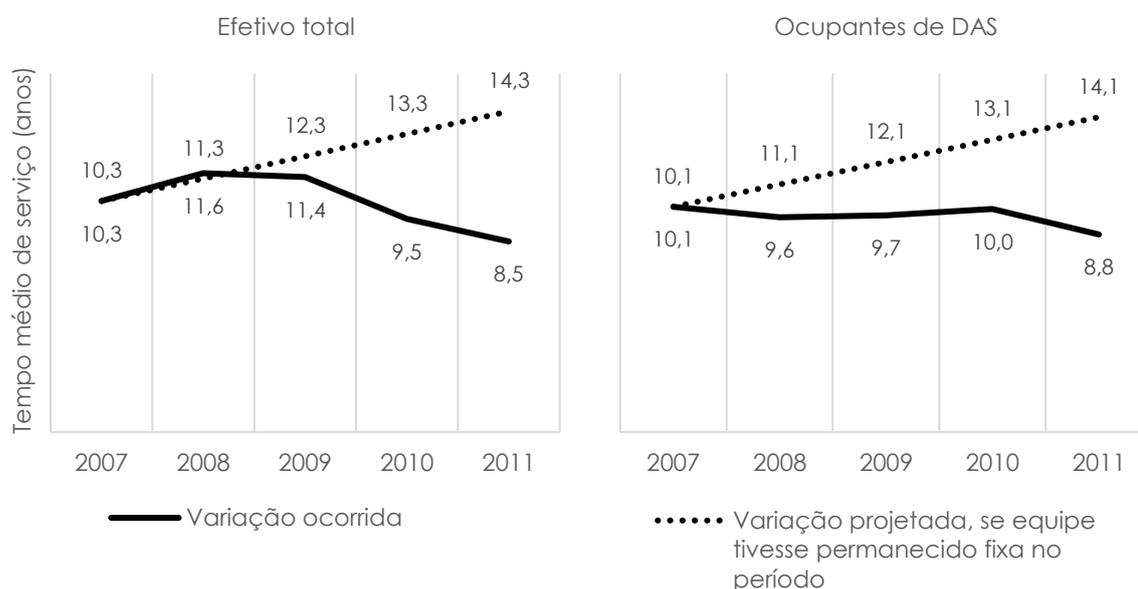
Esse “não é o burocrata que leva o método correto para você discutir e chegar a uma melhor conclusão” (E 30), é “o burocrata que entende e aceita que o processo de discussão, processo de política, de prioridade, de administração pública, processo de formulação e execução da política pública, não é um processo organizado, ele é um processo às vezes confuso, cheio de discussões, de idas e vindas, desenhos e redesenho, mas que participe desse processo e tente levar subsídios para essa discussão” (E 30).

E ainda não estamos falando de mudança no PPA, no instrumento em si, mas de um *rebalanceamento de relações e atribuições (A2)* promovido pelos servidores de planejamento, ou seja, “isso não é no instrumento, a princípio, isso é na forma de inserção da secretaria e dos técnicos no processo de funcionamento do governo” (E 30). E a mudança “não é de uma hora pra outra, isso vai acontecendo aos poucos” (E 30), ou seja, de forma paulatina, incremental, com uma miríade de movimentos e acontecimentos distintos, assíncronos ou paralelos, mas complementares.

* * *

Um dos movimentos que teria gradualmente influenciado a mudança de postura na SPI seria uma considerável renovação de quadros pela qual a secretaria passou durante esse período. Essa renovação fez com que o tempo médio de serviço público do corpo técnico da secretaria diminuísse significativamente em relação ao que seria se a equipe tivesse permanecido fixa, conforme ilustrado na parte esquerda da **Figura 11**.

Figura 11: Variação do tempo médio de serviço público federal do corpo técnico da SPI, entre 2007 e 2011.



Fonte: Siape DW. Elaboração própria. Considerou-se o tempo de serviço público federal de cada servidor como abrangendo não apenas a atuação na SPI, mas em qualquer órgão ou cargo da Administração Pública Federal. Para cada ano foi considerada a situação da SPI no mês de janeiro. A variação projetada foi calculada somando-se 1 ano de tempo de serviço médio a cada passagem de 1 ano.

Além disso, a parte direita da **Figura 11** mostra que a renovação também chegou aos ocupantes de cargos DAS, ou seja, também impactou o corpo dirigente da SPI. Assim, “eram os mais novos lá, tentando fazer essa mudança” (E 9), de modo que, “mesmo os mais velhos que estavam nessa discussão, eram mais novos que quem já estava lá desde antes” (E 30).

Uma das iniciativas que teria provocado essa renovação seria um processo, ou talvez um engate, que foi coordenado pela própria SPI, e que resultou na contratação por concurso público de centenas de profissionais da área de infraestrutura para trabalhar de forma descentralizada na Esplanada, especialmente em questões ligadas ao PAC. Olhando para as carreiras públicas na época, “a gente viu que tinha muitos advogados que tratavam disso, economistas, mas não tinha, por exemplo, engenheiro, em um problema de infraestrutura você não tinha engenheiro” (E 34).

Um episódio anedótico teria ocorrido em uma reunião governamental, onde se perguntou o seguinte: “qual é o engenheiro que conhece de fazer dragagem?” (E 34),

e “aí, o cara mais atualizado tinha participado de uma dragagem 17 anos antes, era o mais atualizado” (E 34), o que demonstrava uma certa “carência institucional” (E 34), dado que “o Estado realmente reforçou as carreiras da área de gestão financeira e orçamentária, e de controle, mas agora, quem faz entrega, produto, ou serviço, não tinha” (E 34).

Surge então a carreira federal de Infraestrutura, criada por uma medida provisória (D 115) no final de 2007, procedimento cuja urgência foi justificada em sua exposição de motivos (D 116) da seguinte maneira: “uma vez que a Administração Pública Federal não dispõe de força de trabalho especializada para desempenhar atribuições relacionadas a esse campo, é extremamente necessário o rápido recrutamento de pessoal qualificado” (D 116).

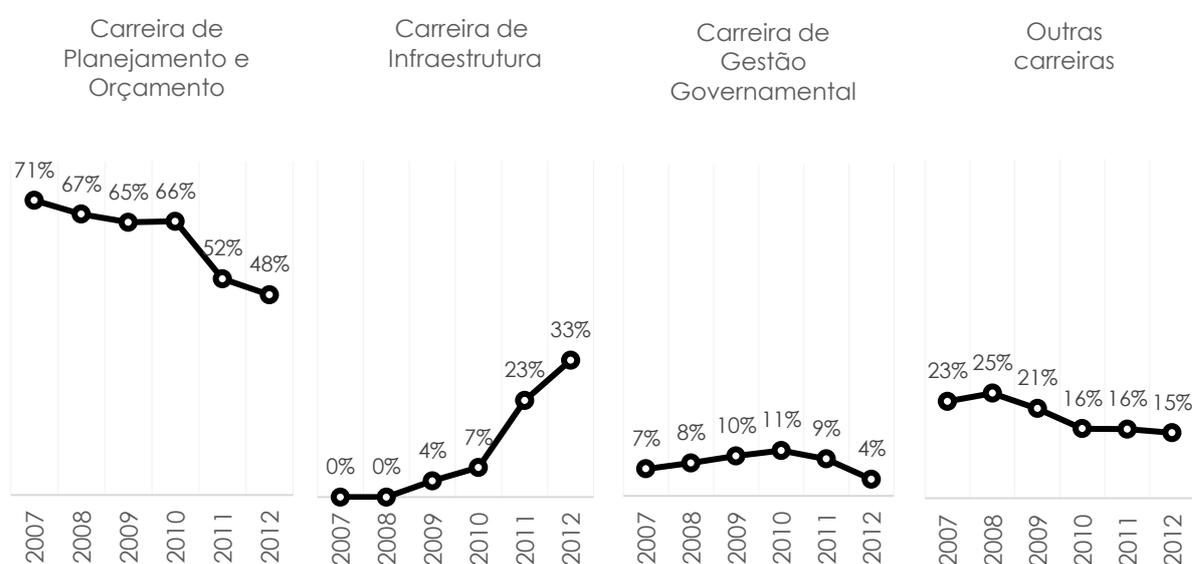
No edital (D 121) do concurso iniciado em 2008 estavam previstas 600 vagas, e no edital (D 122) do concurso iniciado em 2009 estavam previstas outras 200 vagas, totalizando no período 800 contratações de profissionais cujo requisito mínimo, em ambos os certames, era possuir diploma em “Engenharia ou Arquitetura e Urbanismo ou Geologia” (D 121 e D 122).

A nova carreira era coordenada pela SPI, atribuição formalizada inclusive no regimento interno (D 119, Anexo I, art. 11, VII) da secretaria, que gerenciava a distribuição desses profissionais, recebendo as solicitações dos órgãos e autorizando ou não a movimentação dos servidores de infraestrutura, que eram bastante requisitados, como sugere um ofício (D 120) de 2010, por meio do qual até mesmo a SAM pleiteia junto à SPI um certo quantitativo profissionais de infraestrutura para atuarem em seus quadros.

Além de coordenar a distribuição dos analistas de infraestrutura pela Esplanada, a SPI também retinha em seus próprios quadros alguns desses profissionais, que começaram a chegar na secretaria aos poucos, a partir de 2009. Segundo dados do Siape, em 2011 a SPI já contava com 31 servidores de infraestrutura em exercício efetivo, em 2012 a secretaria chegou a contar com 57 deles.

Esses profissionais teriam sido bastante influentes na mudança pela qual a SPI passava naquela época, ou seja, “os analistas de infraestrutura tiveram um papel muito importante nisso” (E 28), de modo que “parte da discussão foi feita com eles” (E 28), “eram pessoas novas que estavam chegando, eram pessoas que tinham uma outra experiência de vida” (E 28). A Figura 12 mostra como isso mudou a composição do corpo técnico da SPI entre 2007 e 2012, fazendo com que a secretaria deixasse de ser exclusivamente “um *locus* de APO” (E 28).

Figura 12: Proporção de servidores em exercício efetivo na SPI entre 2007 e 2012, por carreira.



Fonte: Siape DW. Elaboração própria. Para cada ano foi considerada a situação da SPI no mês de janeiro (n=92 em 2007, n=101 em 2008, n=104 em 2009, n=128 em 2010, n=135 em 2011, n=175 em 2012).

* * *

Ainda que a SPI estivesse se abrindo para servidores de outras carreiras, o perfil dos servidores de planejamento ainda parecia ser uma preocupação para a secretaria, especialmente nesse contexto de mudança, de modo que outra iniciativa ou engate da SPI consistiu em uma reformulação do perfil desejado para os ingressantes na carreira de planejamento, o que de certa forma oficializava em editais de concursos públicos o *rebalanceamento de relações e atribuições (A2)* por meio do qual os servidores de planejamento buscavam alinhar suas atribuições a conhecimentos específicos sobre políticas públicas.

Um movimento tímido pode ser encontrado já no edital (D 124) do concurso de 2008, com 35 vagas para APO, que trazia como assunto único da prova discursiva o tema “desafios para a formulação, implementação e acompanhamento das políticas públicas” (D 124), algo bastante diferente do que era cobrado em concursos anteriores, cujas provas discursivas eram restritas a disciplinas mais tradicionais, como no concurso de 2005, que cobrava na prova discursiva assuntos ligados a “finanças públicas, planejamento e orçamento governamental, administração pública” (D 123).

Um movimento bem mais profundo pode ser encontrado no edital (D 125) do concurso de 2009, com 100 vagas para APO. Na prova discursiva foram cobrados, por exemplo, itens como “caracterização da sociedade brasileira: dinâmica e estrutura demográfica, estrutura, classes e mobilidade social, desigualdades econômicas e sociais; pobreza; discriminação e exclusão social; distribuição de renda; violência; condições de vida e de trabalho; população rural e urbana; natalidade, mortalidade, gênero, raça e aspectos geracionais” (D 125), “reforma previdenciária; reforma tributária; reforma fiscal; reforma política; reforma administrativa” (D 125), “fatores críticos para o crescimento sustentado do país” (D 125), “a estrutura do gasto social brasileiro” (D 125), e “gastos e necessidades nas políticas de educação, saúde, trabalho e renda, assistência social, saneamento e habitação” (D 125), conteúdos detalhados e específicos sobre políticas públicas de diferentes campos, portanto, algo que nunca havia sido cobrado antes.

E além dessa mudança de conteúdo, a participação proporcional da prova discursiva na pontuação máxima foi aumentada de 20% no concurso de 2008, para 42% no concurso de 2009, um recurso talvez empregado para dificultar a aprovação de candidatos que não estivessem realmente familiarizados com esses conteúdos, por mais peculiares que eles pudessem parecer aos olhos dos concurreseiros da época. O edital (D 126) do concurso de 2015, com 80 vagas para APO, segue esse mesmo modelo, tendo aumentado ainda mais o valor relativo da prova discursiva, que representou 48% da pontuação máxima.

Assim, juntamente com os novos servidores de infraestrutura, passaram a ingressar na SPI novas turmas de servidores de planejamento, trazendo novos perfis à

secretaria, movimentos que teriam ajudado a alterar a sua forma de inserção nas prioridades de governo, uma forma de inserção mais baseada em conhecimento aprofundado das políticas públicas, reforçando a *sinédoque* da *entrega-como-se-fosse-planejamento*.

* * *

Outro movimento relevante neste mesmo sentido foi uma *renovação de estruturas organizacionais* (A3), fruto da seguinte decisão vinda de cima: aquilo que anteriormente “a SPI fazia, nós pegamos 20% da equipe” (E 29), que foi alocada em um só departamento da secretaria, e “falamos: ‘tudo o que a SPI faz hoje, você vai fazer com a sua equipe’” (E 29), e aí “os outros 80% vão entrar nesse projeto” (E 29), que “é o conhecimento das políticas” (E 29).

Antes, a SPI contava, entre seus departamentos, com o “Departamento de Planejamento de Programas Sociais” (D 127, Art. 2º, II, a, 2), com o “Departamento de Planejamento de Programas Econômicos e Especiais” (D 127, Art. 2º, II, a, 3), e com o “Departamento de Planejamento de Programas de Infraestrutura” (D 127, Art. 2º, II, a, 4), em uma lógica organizada por programas, em diálogo direto com a estrutura do próprio PPA.

A partir de agosto de 2009, esses departamentos passaram a ser denominados não mais como departamentos de *planejamento de programas*, mas como departamentos de *temas*, como “Departamento de Temas Sociais” (D 119, Art. 2º, II, a, 3), “Departamento de Temas Econômicos e Especiais” (D 119, Art. 2º, II, a, 4) e “Departamento de Temas de Infraestrutura” (D 119, Art. 2º, II, a, 5), em uma lógica que se pretendia um pouco mais distante das formalidades do PPA, e mais próxima dos temas de políticas públicas.

Essa reorganização foi documentada em uma publicação de 2010, chamada “Conhecimento das Políticas Públicas organizado em temas” (D 128), que descreve o rearranjo como um momento onde se teria percebido que “um programa, mesmo bem desenhado, pode não ser suficiente para lidar com a complexidade da política pública à qual se refere” (D 128, p. 14), de tal modo que “a atuação governamental passa a ser

enxergada sob uma ótica temática, que perpassa setores do Estado, uma vez que leva em conta o desenvolvimento real de uma política pública, os atores envolvidos, a abrangência territorial, os resultados de sua implementação, dentre outros aspectos” (D 128, p. 14).

A publicação destaca ainda que aquele era um momento onde a SPI buscava “formar massa crítica em torno desta nova lógica temática, por meio da construção coletiva de documentos - o que ajuda a explicitar, compartilhar e aprimorar o conhecimento no seio da Secretaria” (D 128, p. 14). Então era “um novo modo de operação da Secretaria, que as pessoas tinham que se aprofundar nos temas” (E 12), e para cada tema, “tinha que fazer um Documento de Referência Temática” (E 12), o DRT.

A mensagem presidencial (D 5) que prestou contas sobre o ano de 2010 menciona a “proposta de organização temática do planejamento” (D 5, p. 334) e declara que “organizar o planejamento sob tal prisma é condição para o acúmulo de conhecimento sobre as políticas” (D 5, p. 334). A mensagem fala ainda em “revitalização da função planejamento a partir do olhar sobre as políticas públicas” (D 5, p. 335), e afirma que ela “foi materializada, entre outros, pela elaboração de 50 Documentos de Referência Temática, produtos que tiveram como foco a análise das políticas públicas a partir de sua agregação em temas que organizam a atuação governamental” (D 5, p. 335).

O DRT era como se fosse “um dossiê digamos assim, uma pasta” (E 17), um espaço “de discussão, de diagnóstico” (E 12), um esforço de sistematizar, para cada tema, “como que um ente do Estado estava organizado ali, como a sociedade está organizada, quais são os indicadores que existem sobre esse setor, que instituição estava organizada ali, e quais são os grandes temas desses setores” (E 34). E então a SPI se empenhava em “construir os DRTs para conhecer a política, para ter condições de fazer uma programação de modelo por um lado, mas de se aproximar do órgão finalístico e se aproximar da política pública, e ajudar na política pública” (E 9).

* * *

Adicionalmente, para além da função inicial pensada para o DRT, que era a de subsidiar internamente a atuação dos técnicos da SPI, pensou-se na época em uma

finalidade paralela para os documentos: “alguém teve a ideia de colocar isso em um Portal” (E 17), “publicar isso em meio digital” (E 17). Em junho de 2010 a SPI envia para toda a Esplanada um ofício-circular (D 129) por meio do qual convida cada dirigente a “participar do evento de lançamento do Portal do Planejamento” (D 129), descrito como “uma ferramenta que visa ao compartilhamento de informações e análises” (D 129), com foco no “conteúdo das políticas públicas, por meio de sua agregação em temas” (D 129). Logo após o evento, o Ministério do Planejamento publica nota (D 130) celebrando a nova ferramenta, enaltecendo-a como um “importante instrumento para ajudar os gestores a traçar as políticas públicas para o país “ (D 130).

No entanto, a publicização dos DRTs por meio do Portal do Planejamento acabou sendo uma questão bastante problemática. Havia casos em que o DRT continha informações sobre “vicissitudes nos órgãos setoriais, nos relacionamentos políticos, os interesses políticos” (E 29), continha “coisas que não são públicas, são coisas que quem faz acompanhamento setorial sabe das discussões internas, sabe de grupos de interesse, essas informações mais sensíveis” (E 17), então são documentos “que criticam o programa do próprio governo” (E 17), “muitas vezes são até impressões” (E 17), “posições técnicas, ou até pessoais sobre políticas públicas, de analistas, técnicos” (E 17).

E aí, “quando abriu o Portal, os jornalistas fizeram uma varredura, encontrou um monte de coisa” (E 17), “isso deu uma queimação de filme” (E 17), “houve uma chiadeira na Esplanada” (E 40), “a gente foi massacrado aqui” (E 17), “tirou no outro dia” (E 17), saiu do ar. Enquanto o Portal ainda estava ativo, uma matéria (D 131) da revista Veja afirmava que ele mostrava “um governo que não anda na educação, na reforma agrária, na infraestrutura... e é o próprio governo quem diz” (D 131).

No dia seguinte, quando o Portal já estava fora do ar, uma segunda matéria (D 132) da mesma revista declarava que o “governo Lula censura portal na internet que trazia dados do país real” (D 132), além de informar que “essas informações todas estavam no ‘Portal do Planejamento’, criado pela Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégico (SPI), tarefa que durou um ano e meio, e que sumiu em um dia” (D 132).

Uma outra matéria (D 133), do jornal O Globo, relata que os Ministérios executores de políticas reagiram ao Portal “apontando erros em dados publicados e reclamando da divulgação de análises no site oficial do Planejamento ‘detonando as políticas’, sem que tenha sido aberto espaço à defesa das demais áreas” (D 133). A matéria informa ainda que o Ministro do Planejamento “defendeu a iniciativa do documento” (D 133), mas “atribuiu a responsabilidade pelas reflexões negativas nele contidas ao corpo técnico da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos” (D 133), além ter afirmado estar “numa situação um pouco delicada de explicar que esta não é uma posição fechada do Ministério do Planejamento, são técnicos que estão fazendo debate” (D 133).

Uma nota (D 134) publicada nessa época pela SPI parece lamentar o episódio todo, afirmando que o “Portal do Planejamento não é balanço crítico do governo” (D 134), mas sim um documento que “aponta a necessidade de ações para o aprofundamento das conquistas já alcançadas” (D 134), e atribuindo o ato de “reduzir o Portal do Planejamento a um conjunto de críticas ao governo” (D 134) a uma possível “leitura apressada de um documento com mais de 3.000 páginas” (D 134). Internamente, a impressão era a de que “a gente acabou também numa decisão errada, nossa, dar um passo maior que as pernas, e abrir um Portal para a sociedade, de cara assim” (E 28).

* * *

Então os técnicos da SPI acabavam agindo, em muitos casos, de forma “voluntarista” (E 19). Nessa nova SPI, “a gente queria participar dos fóruns, queria resolver os problemas” (E 19), “a gente tentava se envolver bastante” (E 16), “a gente disputava muito espaço” (E 19), “a gente queria achar o nosso nicho” (E 19), “a gente buscava nessa época a inserção as agendas de governo” (E 16). E aí, “a gente participa de Conselhos de políticas, acaba sendo chamado para reunião, para representar o Ministério de Planejamento, ir nas reuniões, ir na Casa Civil” (E 16), “participava de salas de situação” (E 16), e “a gente acabava se inserindo” (E 16), acabava se envolvendo nessas “políticas que lá dentro estavam sendo discutidas” (E 16).

Às vezes isso dava errado para a SPI, como ilustra o episódio do Portal, um caso bastante específico que ganhou notoriedade, juntamente com várias outras pequenas

tentativas sem sucesso, como quando a SPI tentou contribuir para a discussão sobre “as Unidades Básicas de Saúde” (E 30), sobre “como essas UBSs seriam distribuídas” (E 30), mas “teve zero de contribuição, porque, ou não existia ou não fomos capazes na época, a gente não teve capacidade, não tinha conhecimento” (E 30), “em resumo, não fomos capazes de aportar nenhum insumo” (E 30), de modo que na época “alguém cravou lá um número” (E 30), alguém de fora da SPI, e aí “o Ministério da Saúde disse que era o número que tinha que fazer” (E 30), e, a partir desse critério, cravado por algum outro agente, “continuam sendo feitas UBSs até hoje” (E 30).

No entanto, outras vezes aquilo dava certo, como foi no caso do Água na Escola, juntamente com várias outras tentativas de inserção: “o tanto de vezes que entrou, isso é manifestação da burocracia” (E 29), “a burocracia no seu papel de garantir as entregas pra sociedade” (E 29). E aí, mesmo com certos tropeços, “a SPI foi ganhando essa importância” (E 33).

* * *

Nessa lógica dos engates laterais, da qual a participação no Água na Escola é um exemplo, uma outra iniciativa importante, e que acabou gerando diversos engates, foi um estudo (D 135) conduzido pela SPI, descrito na mensagem presidencial de 2010 como um “estudo sobre os principais entraves à execução de obras públicas” (D 5, p. 334). Boa parte desse estudo trata detalhadamente sobre vários entraves relacionados ao tema da “contratação, que é uma licitação pública segregada em processos que não dialogam” (E 22), “esses processos que cabe ao gestor setorial juntar, reunir, encadear, reproduzir” (E 22).

Um dos entraves analisados pelo estudo era o fato de o paradigma de contratação da época ser “focado no menor preço unitário de insumos e serviços, com excessivo grau de detalhamento dos itens” (D 135, p. 13), o que geraria “trabalho descomunal e rigidez que dificultam a execução das obras” (D 135, p. 13). A solução proposta no estudo seria redefinir “o que deve ser considerado ‘custo ou preço unitário’” (D 135, p. 13), de modo a “vincular custo e preço unitários à unidade de uso ou de produto ou serviço entregue ao cidadão, e não a insumo” (D 135, p. 14).

Assim, o estudo propunha que os projetos básicos detalhassem seus custos pensando, por exemplo, mais em quilômetro de rodovia ou em posto de saúde, que seriam produtos entregues ao cidadão, e menos em tonelada de carvão-piche ou em milheiro de tijolo, que seriam apenas insumos constitutivos desses produtos. A proposta acabou sendo materializada em lei (D 136, art. 127), engate que foi documentado na mensagem presidencial como uma “reelaboração da disciplina para a contratação de obras públicas” (D 5, p. 334).

Outro entrave analisado pelo estudo era o fato de que, na época, “a empresa que executa a obra, por vedação do artigo 9º da Lei nº 8.666/93, não pode ser a mesma que elaborou o projeto constante da licitação” (D 135, p. 7), uma sistemática que “por um lado, facilita a fiscalização, por outro, estimula atrasos na execução dos empreendimentos” (D 135, p. 7).

Para propor uma alternativa, a SPI foi pesquisar “como que a Inglaterra fazia contratação de obras, como é que o Estados Unidos fazia contratação de obras” (E 19), e aí a SPI “identificou uma forma de contratação de obras, que era o *design-build*: a mesma pessoa que projeta, constrói, quem projeta constrói, que é o avesso do que era a 8.666” (E 19).

A proposta contida no estudo da SPI foi justamente a de incluir a noção de *design-build* na legislação brasileira de contratações, por meio de “alteração dos dispositivos da Lei nº 8.666/93 que estabelecem a obrigatoriedade de contratação do projeto de uma empresa e a execução da obra de outra” (D 135, p. 8). E aí, conforme a discussão foi evoluindo, o chamado *design-build* passou a ser tratado no Brasil por outro nome, “o nome de contratação integrada” (E 19).

No fim das contas, isso acabou dando origem ao Regime Diferenciado de Contratações, formalizado em lei específica (D 137), “o próprio RDC, de contratações, que teve a contratação integrada” (E 19), representando uma iniciativa que envolveu vários atores na época, mas que partiu de “uma proposta que saiu lá da SPI” (E 19), “uma inovação que veio e teve muito resultado” (E 19), “foi uma revolução” (E 19).

Os engates não se limitavam ao tema da infraestrutura em sentido amplo, das grandes obras, dos grandes vetores de crescimento, dos grandes gargalos, mas também se direcionavam para questões de infraestrutura social, como no exemplo do Água na Escola. Assim, dentro da SPI, a própria “diretoria social tem um trabalho forte de ajudar no PAC” (E 9), o que rendeu alguns engates laterais, que “às vezes eram coisas que parecem extremamente pequenas, mas que, caramba, feitas elas dão uma destravada na política” (E 9).

Um desses engates aconteceu em uma esfera de decisão bastante específica: “creche, onde você vai colocar creche?” (E 29). A decisão de que tinha que fazer creche já estava tomada, “e essa decisão não é porque alguém acordou achando que quer fazer creche, era uma percepção que era madura” (E 30). A noção de que “a educação infantil tem um papel essencial na formação do indivíduo” (E 30) virou “uma Emenda Constitucional, que definiu em tantos anos a obrigatoriedade de você ter matrícula na educação infantil de 4 a 5 anos” (E 30) que “se refletiu em discussão de metas no PNE, de alcançar pelo menos 50% das crianças de 0 a 3 na educação infantil também” (E 30).

Então o desafio não era discutir de forma ampla as bases do tema da educação infantil, dado que “isso acontece em outra esfera” (E 30). O desafio era pensar “como é que vai ser a política de construção de creche” (E 30), “no sentido de dar condições para que aquilo que está escrito na Constituição se efetive” (E 30), ou seja, na SPI, “nós queríamos que resultado significasse organizar suas condições, especialmente para segmentos mais vulneráveis, aos quais o Estado havia historicamente faltado” (E 22). E aí a SPI “se insere nessa discussão e vai discutir como é que isso vai acontecer” (E 30). Essa era a base da *sinédoque* da *entrega-como-se-fosse-planejamento*.

Em reuniões preliminares, “a proposta inicial do MEC era distribuição por balcão, que é o jeito que eles faziam” (E 30), “era uma lógica de balcão puro” (E 30), que significa se colocar à disposição dos municípios caso eles eventualmente queiram solicitar conveniamento com o governo federal para construção de creches, ou seja, “o cara vai lá, pede, se proposta está ok, eu mando a grana” (E 30).

Mas o governo queria acelerar a entrega das creches. A meta de “universalizar, até 2016, o atendimento escolar da população de quatro e cinco anos” (D 138) já era formalmente a meta nº 1 do PNE desde quando ele ainda era um mero PL (D 138) apresentado pelo Poder Executivo, ainda em 2010. Além disso, a presidenta “Dilma Rousseff foi eleita em 2010 tendo como uma de suas bandeiras eleitorais a construção de 6 mil creches” (D 139). Então as creches eram prioridade. Era preciso fazer mais que esperar eventuais pedidos de municípios por mais creches, era preciso induzi-los a pedir.

O corpo técnico da SPI pensou então o seguinte: “se for para discutir critério para distribuir as creches, é legal você fazer pelo déficit, eu tenho informação para alcançar o déficit, para fazer, para quantificar” (E 30), então eles fazem “uma conta de qual é o déficit de creche por município” (E 30), “é uma equação, é um algoritmo” (E 29), tudo feito a partir dos “dados do censo da Educação Básica” (E 30), que era uma base sob responsabilidade do próprio MEC. Mas é a SPI que “vai, faz a conta, e leva como proposta” (E 30), propõe que “creche vai entrar no PAC, mas eu vou distribuir orientado pelo déficit que existe em cada município, e não em balcão” (E 30).

Nessa proposta, a lógica de indução seria o governo federal se relacionar ativamente com os municípios, dizendo o seguinte: “olha, município” (E 30), “seu déficit é de 70% das crianças” (E 30), então “você tem direito a 20 creches, se você vier aqui me pedir 20 creches, me apresentar o terreno e assinar aqui o número que você quer, eu vou dar” (E 30), ou seja, “isso induz o cara a pedir” (E 30).

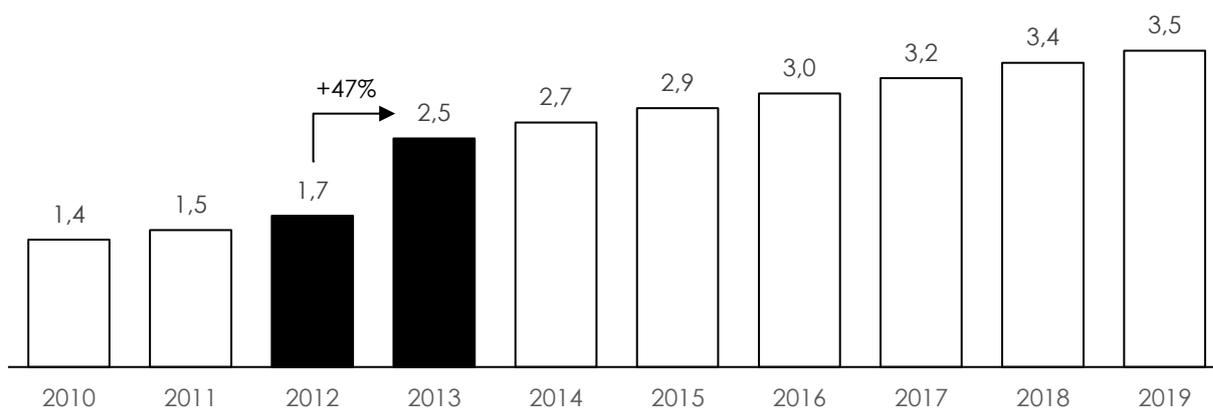
E aí, “em algum momento a Secretária lá da Casa Civil foi lá e falou para o Secretário Executivo do MEC: ‘oh, vai entrar, mas vai entrar e vai ter que ser desse jeito, tá aqui as contas que nós fizemos, vocês podem rever, vocês podem alterar, podem atualizar, falar que está errado, mas vai ter que ser, porque não vale você me falar que eu não tenho como saber o déficit, tá aqui o déficit, tá aqui a conta por município” (E 30).

E assim foi feito. O PAC passou a abarcar o Proinfância, que desde 2007 já era responsável por “garantir o acesso de crianças a creches e escolas” (D 140), mas que a partir de 2010 passou a operar sob nova lógica, dado que, “com a inclusão do Programa Proinfância no PAC 2, os municípios são pré-selecionados pelo Comitê

Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento (CGPAC), de acordo com déficit comprovado de atendimento na educação infantil” (D 140).

Segundo o 11º Balanço do PAC (D 141), entre 2011 e 2014 foram contratadas 8.768 creches em 4.046 municípios, sendo que 2.364 creches já estavam concluídas em 2014. O painel de monitoramento das metas do PNE (D 142) mostra que o percentual da população entre 0 e 3 anos que frequenta creche variou de 23,2% em 2009 para 31,9% em 2016, sendo que a meta é alcançar 50% até 2024. A Figura 13, elaborada com dados da Fundação Abrinq, mostra um salto de 47% na oferta de matrículas em creches apenas entre 2012 e 2013, período em que as primeiras creches contratadas no âmbito do PAC começaram a ficar prontas, o que foi seguido por um aumento mais suave e gradual na oferta de matrículas nos anos seguintes.

Figura 13: Evolução da quantidade de matrículas em creches entre 2010 e 2019 (milhões)



Fonte: Observatório da criança e do adolescente (D 143), da Fundação Abrinq. Elaboração própria.

* * *

Outro engate da SPI no PAC é descrito na mensagem presidencial referente a 2010 como “a coordenação do trabalho de classificação dos Municípios conforme porte populacional, para efeito de elaboração de carteiras em infraestrutura urbana e social do PAC” (D 5, p. 334). O trabalho consistia na organização dos municípios brasileiros em grupos, que “refletem concentrações de déficits e passivos urbanos e sociais” (D 5, p. 334), sendo que “foram elaborados critérios específicos para a seleção dos

equipamentos sociais, de modo que a distribuição dos equipamentos pelo território refletisse a concentração de déficits setoriais” (D 5, p. 334).

Embora esse engate tenha alguma similaridade com o engate relativo às creches, a diferença reside no fato de que o critério estabelecido para as creches foi construído e empregado especificamente naquele contexto, diferentemente dessa classificação dos municípios em grupos, que teria natureza mais ampla, servindo como critério prévio para distribuir no território diferentes tipos de equipamentos sociais do PAC.

Era um trabalho por meio do qual a SPI “caracteriza aqueles municípios” (E 9), “tipo, o município que vai entrar, essa política é para esse tipo de município” (E 9), “foi a gente aqui que fez aquela divisão de municípios” (E 16), “que é grupo 1, grupo 2 e 3, municípios” (E 16), “foi a gente que fez essa divisão aqui” (E 16). E essas classificações “foram feitas para todo o PAC” (E 9), já que “era diferente a forma de seleção para cada projeto” (E 16), “daí tinha, dependendo do projeto lá do PAC, tinha os que era só para determinado tipo de município, município do grupo 3, município do grupo 2” (E 16). Assim, esse já podia ser considerado como um engate em si mesmo.

E derivado desse engate da SPI no PAC, surgiu ainda um outro, que consistiu na elaboração, por parte da SPI, das normas de seleção de municípios para um equipamento social específico do PAC, a partir dos critérios previamente estabelecidos nos agrupamentos de municípios, critérios esses que deveriam ser usados não apenas pela SPI, mas em qualquer seleção de equipamentos sociais do PAC.

Esse foi “o trabalho das quadras, que foi intenso assim, a gente chegou a fazer a seleção dos municípios que iam receber as quadras, foi um trabalho muito interessante que foi feito lá, de construir mesmo, o arcabouço inteiro, dessa política das quadras” (E 9). Antes conhecidos como quadras do PAC, depois como “Praças do PAC” (D 5, p. 334), e em seguida como “Centros de Artes e Esportes Unificados” (D 141, p. 189), ou CEUs, esses empreendimentos consistiam em “espaços que integram atividades de esporte, lazer, cultura, saúde e assistência social” (D 5, p. 334).

E os contornos da seleção dos CEUs parecia levar muito a sério esse componente da assistência social. A portaria (D 144) que regulou a seleção das Praças, originada de uma nota técnica da SPI (D 145), estabeleceu entre os critérios de priorização o “maior déficit de equipamentos culturais, esportivos e de CRAS” (D 144, art. 7º, I) e o “maior atendimento à população de baixa renda” (D 144, art. 7º, II).

Além disso, o manual de instruções voltado aos municípios elegíveis (D 146) oferece opção de modelos de CEUs com diferentes portes, mas em todos eles era obrigatória a inclusão de Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), a não ser que já existisse no município CRAS cuja estrutura física estivesse oficialmente classificada como suficiente. Segundo diferentes balanços do PAC, 342 CEUs haviam sido contratados entre 2011 e 2014 (D 141, p. 189), e outros 331 haviam sido contratados entre 2015 e 2018 (D 147, p. 57), totalizando 673 até 2018, sendo que a meta declarada no Plano Nacional de Cultura (D 148) é alcançar 1.000 CEUs até 2020.

* * *

Essas tentativas de engate pela SPI não se limitavam a uma única prioridade do governo, de modo que “o PAC foi uma delas, assim como veio depois o Brasil sem Miséria” (E 16), que “era muito parecido, na forma de gestão, com o PAC” (E 16), e que era um programa que também motivava bastante a equipe da SPI, a exemplo de uma pessoa entrevistada, que se descreve como “uma pessoa apaixonada pelo trabalho, serviço público, e por aquele programa em específico, por aquele plano específico, que é o Brasil Sem Miséria” (E 11).

Dentro do Brasil sem Miséria, a SPI conseguiu emplacar engates específicos em alguns programas, dentre eles, o Programa Territórios da Cidadania (PTC). Formalizado por um decreto (D 149) publicado no fim de 2008, o PTC é descrito na mensagem presidencial de 2010 (D 150) como “uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável” (D 150, p. 148), baseada em “planos desenvolvidos nos Territórios”(D 150, p. 148), buscando a “integração das ações dos governos federal, estaduais e municipais” (D 150, p. 148).

A mensagem ainda dá uma noção da dimensão do PTC à época: os seus 120 territórios abrangiam 32,9% do total de municípios brasileiros, 42,4% do total de habitantes do país, 67% do total de famílias assentadas pela Reforma Agrária, 66% do total de Comunidades Quilombolas, 52% do total de Terras Indígenas, 54% dos pescadores e 46% dos agricultores familiares. A mensagem também informa que, para o ano de 2009, tinham sido aportados R\$ 24,9 bilhões em ações do programa, e que, para o ano de 2010, estavam previstos outros R\$ 27 bilhões.

No entanto, a SPI foi percebendo que muitos desses municípios não conseguiam acessar esses recursos. A SPI notou que “dos 1.800 municípios do Territórios, 70% deles, 75% deles, que foi a conta que a gente fez na época, tava com alguma restrição no CAUC” (E 11). O CAUC é o Cadastro Único de Convênios, e quando um município tem certos tipos de restrição nesse cadastro, como inadimplência, por exemplo, ele fica impedido de receber recursos da União.

E esse era o caso de muitos dos municípios abrangidos pelo PTC. Esses “municípios eram bem pobres, com dificuldade enorme de gestão, e por conta disso também, não conseguia tocar muito bem a máquina pública lá” (E 16). E aí, “se os municípios ficarem devendo, ele era bloqueado” (E 16), ficavam “bloqueadas as transferências bancárias desses municípios” (E 16), o que “acabava piorando ainda mais a situação” (E 16).

Com base nisso, a SPI emplaca mais um engate, um engate que de certa forma tem inspiração no PAC. Ela consegue inserir em uma lei de 2010 (D 152) certos dispositivos que elevam ao estatuto de obrigatórias as transferências federais aos municípios pertencentes aos Territórios da Cidadania que possuíssem até 50 mil habitantes.

No sítio do Tesouro Nacional há uma seção sobre o CAUC, que explica sobre a obrigatoriedade de emissão de extrato para firmar convênios com a União, “sendo dispensado para os municípios inclusos no programa Territórios de Cidadania” (D 153). Assim, à inspiração do que já acontecia no âmbito do PAC, a SPI “conseguiu também para esses Territórios da Cidadania que não fosse bloqueado” (E 16), “tinha uma condição especial, daí não era bloqueado, quando eles ficavam devendo” (E 16).

Nesses municípios, “a população mais carente é que precisa de saneamento, ela não quer saber se o prefeito se meteu em alguma atividade... e por isso ele não tem água potável e o filho dele tá com alguma doença devido à falta de saneamento, ele quer saber do produto” (E 3). Se “pela normatização eu não consigo chegar lá no município, porque pelo CAUC eu não posso transferir, aí pra esse tipo de coisa eu mando recursos, eu faço diretamente” (E 3), então “esses engates laterais são importantíssimos, assim, eu diria que você funciona melhor com isso do que realmente com essa figura estruturada e idealizada do Estado moderno” (E 3).

* * *

Esses foram alguns dos engates que talvez tenham sido mais marcantes, mas houveram muitos outros. Os técnicos da SPI falam em “toda uma ajuda com a segurança alimentar e nutricional, até na construção dos planos deles, de inserir artigos em leis que facilitavam o repasse de recurso” (E 9), falam no “SUAS, que tinha uma coisa de ‘ah, não pode usar o dinheiro que a gente transferia para os CRAs e CREAs para pagar pessoal” (E 9), e que a SPI “ajudou fazendo nota técnica, redação de artigos, de norma, e hoje, com base em um parecer jurídico, você consegue utilizar esse dinheiro para pagar pessoal” (E 9), falam no “Programa de Aquisição de Alimentos, eu lembro que a gente ajudou lá” (E 22).

Enfim, “você tem um conjunto de temas” (E 22), “várias coisas que a gente foi trabalhando para ajudar” (E 9), tudo isso a partir da ideia de “dar uma outra utilidade para aquela secretaria” (E 9), “era a gente meio que não ficar preso a um instrumento, mas ter um papel de conhecer a política pública, de entender como é que ela se organiza, e tentar propor coisas que ajudariam essa política pública a ser executada, a ser implementada de uma forma melhor, com menos entraves, que chegasse na população” (E 9).

Era “o planejamento dentro das políticas, e não uma coisa fora e acima do que era o conjunto das políticas públicas” (E 9), era “entender o papel dela de planejamento enquanto contribuir com as políticas públicas, contribuir para a construção do planejamento das políticas públicas lá do órgão, e não como um cartório em que as

pessoas da política pública vinham fazer caber a sua política dentro daquele quadradinho” (E 9).

E aí “você dá um pouco de concretude ao planejamento, porque se deixa só um plano teórico ou retórico, que não conecta com a execução, realmente é um plano de papel, e foram nessas agendas prioritárias que se conseguiu uma inserção mais qualificada” (E 20), mais focada em “entrega, as formas que você está prevendo expandir, qualificar e melhorar” (E 20).

Capítulo 9: “essa ideia de não ser um entrave”

“Com a palavra a Ministra do Planejamento, Orçamento e Gestão, Sra. Miriam Belchior” (D 154, p. 2), dizia o presidente da CMO em audiência pública ocorrida em setembro de 2011, com a finalidade de apresentar aos parlamentares um novo modelo de PPA. Ali, a Ministra anuncia que “a grande novidade do Plano Plurianual é mudar o foco da gestão pública. Mudar o foco das minhas ações no meu Ministério, mudar o foco do volume de insumos que eu preciso usar nas ações para a pergunta: o que eu vou *entregar* à sociedade?” (D 154, p. 3, grifos meus).

Ao lado das titulares da SPI e da SOF, a Ministra continua: “este é o grande mote da mudança que nós estamos propondo no Plano Plurianual: torná-lo, cada vez mais, um reflexo do que deve ser entregue à sociedade brasileira nas várias políticas públicas.” (D 154, p. 3). Assim, “o PPA para de flertar em ser uma peça orçamentária; ele deixa esse caráter um pouco orçamentário que ainda tinha, para ser, de fato, o Plano, o balizamento para a execução. Orçamento a gente tem todo ano; o Plano Plurianual não precisa e nem deve cumprir esse papel” (D 154, p. 4).

Por que um novo modelo de PPA? Durante um certo tempo, o instrumento formal da SPI foi escapando da *sinédoque* da *entrega-como-se-fosse-planejamento*. Em relação a uma eventual reformulação do PPA, “nem de longe era claro ali, na época, que tinha que fazer isso como um passo, uma condição necessária, uma decorrência necessária da mudança de inserção da secretaria” (E 30).

A materialização da *entrega-como-se-fosse-planejamento* foi acontecendo “a despeito do instrumento, que continua sendo revisto e avaliado como a lei previa” (E 30), o que “não era de todo ruim: você continua com um conjunto de pessoas tocando a burocracia, e o outro conjunto fica livre para atuar de uma forma mais integrada, certo?, com as discussões de políticas, da ação de governo” (E 30).

Conforme a vigência do PPA 2008-2011 vai se encaminhando para a segunda metade, aos poucos vão se iniciando as discussões sobre o PPA seguinte, o PPA 2012-2015. De um lado, “nem mesmo quem era favorável a essa inserção mais próxima do núcleo de governo, de você participar como sendo partícipe das decisões, e não como

organizadores, nem mesmo essas pessoas achavam que era fundamental, necessário, relevante fazer a mudança do plano” (E 30). Por outro lado, outras pessoas sentiam “vontade, muita vontade de dar utilidade praquele troço, mais utilidade, dar alguma utilidade, ele não tinha utilidade nenhuma, sem dúvida tinha muita pouca utilidade” (E 27).

Então as discussões preliminares sobre o PPA 2012-2015 podiam ser resumidas na questão sobre o que fazer com o dilema de haver na secretaria “uma segregação entre quem estava tocando a burocracia, o que era meramente burocrático, e quem estava tentando ter uma inserção maior no processo de discussão debaixo da política pública” (E 30).

E nesse contexto, “em algum momento há um direcionamento” (E 30), resolve-se que “não podia ter um instrumento de planejamento que existe apesar, a despeito, em separado da atuação da minha secretaria, que é uma atuação que eu tô tentando fazer atrelada com o núcleo decisório, com as decisões relevantes de governo” (E 30). E é “daí que nasce a demanda por um Plano Plurianual que converse com essa outra forma de atuação” (E 30), o que acabou fazendo com que a *sinédoque* da *entrega-come-se-fosse-planejamento* chegasse ao PPA.

* * *

Vislumbrava-se um PPA que conversasse com a “estrutura, que estava em mente, que pressupunha abandonar o cartório, abandonar essa segregação, o ser-o-dono de mais um processo segregado desse, e ser alguém que passasse a lidar com as condições das políticas” (E 22). Assim, o novo PPA, “esse plano, tinha menos a ver com uma estrutura que em si mesma resolvesse, esse fetiche de que o plano resolve, e mais com a indução de uma outra maneira, com uma burocracia que já não é mais exaurida no controle dos procedimentos que ela domina, mas que trabalhasse com as condições gerais para execução das políticas” (E 22).

O processo de idealização e construção do PPA 2012-2015 é então a história sobre como a *sinédoque* da *entrega-come-se-fosse-planejamento*, antes mais restrita aos engates laterais, passa a ser incorporada também pelo principal instrumento formal da

secretaria. Tudo “isso transposto para lógica de elaboração do Plano Plurianual significava você ter menos rigor, a história do menos rigor metodológico, menos querer organizar a partir das suas categorias, da sua forma de organização” (E 30).

Essa era “a ideia do PPA 2012-2015, de você flexibilizar ou diminuir o trabalho setorial, a redundância no setorial, na viabilização do gasto, na inclusão de um novo investimento” (E 25), de tal forma que, “a partir desse ponto, o PPA passa a ter essa *ideia de não ser um entrave* pros órgãos setoriais” (E 25, grifos meus).

Então a questão “era deixar o PPA de ser um entrave, dar liberdade pros gestores, pros órgãos executores, de poderem gerir seus projetos de grande vulto e tal, de facilitar isso, e nisso vem todas as mudanças, facilitação da comunicação, mudança de linguagem, retirar redundância com orçamento, todas essas questões, derivam disso” (E 25).

Na mensagem presidencial que prestava contas sobre 2010 já veio o anúncio de que “em 2011, será elaborado o PPA para o período 2012-2015, sendo que os conceitos relacionados ao método de elaboração do PPA, assim como seu monitoramento e avaliação, serão revistos” (D 5, p. 335). E a ideia-força dessa remodelação parece ter sido muito próxima daquela dos engates laterais, ou seja, uma vontade de organizar o PPA menos a partir de um método rigoroso, e mais a partir da linguagem própria de cada política pública.

Com mais essa *remodelação de instrumentos e processos* (A1), os servidores de planejamento foram novamente capazes de incidir sobre os recortes conceituais e o nível de detalhamento a partir dos quais toda a ação do governo deveria oficialmente ser expressa, privilegiando, dessa vez, a linguagem própria que os órgãos setoriais empregavam para pensar sobre as suas políticas.

Nesse movimento, vemos aparecer novamente os chamados temas de política pública, mas agora dentro do próprio PPA. Conforme já vimos, até ali, chegava-se ao desenho de um “programa pela definição de problema” (E 34). A lógica da “realidade problematizada” (E 32) começou já no PPA 2000-2003, como vimos nos primeiros

capítulos deste trabalho, e se fortaleceu ainda mais com o advento do chamado modelo lógico de programas, como também já vimos.

Conforme uma edição do manual técnico do orçamento (D 4) publicada ainda em 1999, “a realidade problematizada traduz o esforço de modernização do planejamento, fazendo com que o mesmo passe a ser centrado em problemas” (D 4, p. 11). E isso significaria uma “nova forma de se tratar o planejamento, considerando que o seu elemento, talvez de maior relevância, passa a ser um conceito de fácil entendimento, qual seja, o problema” (D 4, p. 11). O documento conclui o raciocínio com a seguinte indagação: “quem não tem ideia do que seja um problema?” (D 4, p. 11).

No entanto, ao longo dos anos foi ganhando força a impressão de que “a dimensão do problema foi algo muito pequeno, restrito” (E 34), “o modelo anterior nunca definiu o que era um problema, ainda que seja... até porque era difícil mesmo” (E 34). Nisso, no PPA, “chegou um momento em que haviam centenas de programas, aí também não dá” (E 27).

Então, aparece a seguinte ideia: “por que os programas não são temas, aqueles principais temas de política pública?” (E 34). Surge assim a noção de programa temático, definido na mensagem presidencial (D 6) que encaminhou o projeto de lei do novo plano como “recortes mais aderentes às políticas públicas” (D 6, p. 114), como “delimitações mais abrangentes e uniformes entre si, dialogando, portanto, com formulações reconhecidas pelo governo e pela sociedade” (D 6, p. 114).

Assim, “o grande salto no PPA foi justamente descobrir que a política pública não nasce de problema” (E 29). Nesse novo modelo, “nós não vamos ficar mais atrás de problema, então a gente chegava no Ministério pra dialogar e falava: ‘agrícola, quais são os desafios?’ (E 29). E muita gente teria sido “contra, porque não era um modelo de controle” (E 29), “quando você abre as categorias do novo PPA, você enxerga isso, você vai ver que o PPA não é uma problematização, ele é uma proposição” (E 29), “muda radicalmente, né?” (E 29).

* * *

A mensagem enaltece um certo “resgate do planejamento governamental” (D 6, p. 113), que teria acontecido por meio de políticas específicas, mas ressalta que, pelo menos até ali, “os Planos Plurianuais ainda não haviam absorvido boa parte dessa concepção de planejamento” (D 6, p. 113), concepção que corresponde àquilo que chamo aqui de *entrega-como-se-fosse-planejamento*. Enquanto exemplos de inspiração para o novo modelo, a mensagem cita o “o PAC, o Bolsa Família, o PDE e o Minha Casa, Minha Vida” (D 6, p. 113), explicando que “as alterações na estrutura do PPA decorrem do aprendizado do governo na implementação de políticas exitosas” (D 6, p. 113), políticas que possuem, cada uma, um estilo de implementação bastante próprio.

Com esse tipo de inspiração, o PPA passou a valorizar o caso a caso, a diferença, a particularidade, a especificidade. Abandonou-se em boa medida a ideia de padronização, do “planejamento com padronização, com caixinha para colocar” (E 34). Agora a SPI estaria dando “ênfase em outra coisa” (E 27). Em relação ao executor de política, a SPI estaria “dizendo que ele tem liberdade para organizar do jeito que ele quiser, dentro de parâmetros mínimos, antes não, era muito mais rígido” (E 27).

Uma dessas liberdades era relativa ao próprio desenho do programa temático, para o qual a SPI não exigia nem proibia nenhuma metodologia em especial. Então, “quem era contra, era contra porque em teoria, no mundo das ideias, tava achando que tava perdendo o método né, não tava seguindo a doutrina, não tava seguindo os conceitos consagrados” (E 23). Quem era contra reclamava “do pessoal estar inventando conceitos novos, teorias” (E 23), “chamando de programa o que não era programa, ou tava chamando outra coisa que não era programa de programa” (E 23). Quem era contra “gostava ou achava que era importante ter o método lá, ter o modelo lógico” (E 23).

Assim, “nós éramos questionados o tempo inteiro, questionando como é que a gente tinha elaborado o PPA, ‘ah se não tem modelo lógico, qual a metodologia?’” (E 28). Nessa época, a SPI “tinha uma parte da equipe só respondendo questionamento do TCU e da CGU, o tempo todo” (E 28), foi necessário “deslocar pessoas que recebem um salário relativamente alto pra ficar o dia inteiro trabalhando nisso, para o controle”

(E 3). E “aí a gente explicava: ‘gente, tá aqui, a gente fez oficinas na Enap, é isso, é isso, quem quiser usar o modelo lógico, usa’, e alguns programas usaram, outros não, mas assim, não era um determinante você usar o modelo lógico para elaborar um programa” (E 28), “e aí isso foi o fim do mundo para algumas pessoas” (E 28).

Outra liberdade era relativa ao valor a partir do qual um projeto de investimento deveria ser individualizado no PPA, que passou a considerar as particularidades de cada área. No setor de portos, por exemplo, “R\$ 50 milhões era um grande investimento” (E 34). Já no setor de energia e gás, “na época, a Petrobrás, um investimento de por exemplo, R\$ 1 bilhão, era um investimento pequeno” (E 34). Então, “os projetos que tem que ser individualizados, eles tem um valor por programa” (E 34), e isso foi chamado de “valor de referência” (E 34), “um valor de referência pra você individualizar, se esse projeto, nesse programa, fica acima disso, ele tem que ser individualizado” (E 34).

O manual de elaboração do PPA 2012-2015 (D 155) define o valor de referência como “valores estipulados por Programa Temático e a partir dos quais os projetos serão individualizados” (D 155, p. 20), esclarecendo que eles seriam “definidos pelo MP em conjunto com os ministérios afetos ao Programa Temático” (D 155, p. 20). O manual destaca ainda que “o Valor de Referência para Individualização de Projetos como Iniciativas deve ser capaz de traduzir a relevância dos projetos do Programa Temático de forma a explicitá-los no PPA” (D 155, p. 21), sendo que “os demais projetos, com valor inferior a esse corte, deverão estar vinculados a outras Iniciativas de forma agregada” (D 155, p. 21).

Na audiência pública na CMO, a então Ministra do Planejamento explica a repercussão dessa liberdade aos parlamentares: “por exemplo, uma rodovia só estará no PPA se o seu valor for mais do que 500 milhões. Se ela for menos do que isso, não precisará estar no PPA.” (D 154, p. 12), assim, “quando o Congresso fizer aqui as modificações no Orçamento, não será mais necessário mudar o PPA, a não ser que essa iniciativa, essa obra seja maior do que 500 milhões. Então, isso vai facilitar o trabalho de proposições do Congresso, que não vai precisar mudar dois instrumentos, o PPA e o Orçamento; vai precisar só mexer no Orçamento.” (D 154, p. 12).

Uma outra liberdade era relativa à forma de regionalizar as políticas expressas no PPA. Antes, a regionalização era feita por meio das macrorregiões brasileiras, mas “a gente viu que o modelo de regionalização, que eram as macrorregiões, ele também não comportava” (E 34). Para a questão das hidrovias, por exemplo, “não tinha nenhum sentido a região Norte, Sul, Nordeste, Estado A ou B, não tinha muito sentido, porque tinham as bacias hidrográficas” (E 34). Já nas políticas de fomento regional, “faz sentido a gente usar uma classificação mista, por exemplo, a região da Sudene, né?, que é parte Espírito Santo, pouquinho de Minas, e basicamente o Nordeste” (E 34).

Assim, “deu um estalo de que, poxa, a gente pode usar outras formas de regionalizações que são conhecidas, não é nada inventado, mas para aquela área de política pública, faz mais sentido” (E 34), “você pode usar um modelo de regionalização que faz sentido pra aquela área, mas não faz pra outra área, pra outra você usa outra” (E 34). O manual explicitou essa liberdade ao esclarecer que “poderão ser aplicados recortes mais adequados para o tratamento de determinadas políticas públicas, tais como região hidrográfica, bioma, territórios de identidade e área de relevante interesse mineral” (D 155, p. 24).

Mais uma liberdade se referia à abertura do PPA para dialogar com outros instrumentos para além do orçamento. A mensagem destaca que “o exemplo mais completo do resgate do planejamento governamental foi o PAC, que conjugou diversas medidas necessárias à consecução das metas estabelecidas para além da garantia do orçamento” (D 6, p. 113). O novo modelo se baseava então na premissa de que “o PPA deve preservar as diferenças essenciais relativas ao Orçamento” (D 6, p. 114), evitando uma “sobreposição entre Plano e Orçamento, dois institutos que, apesar de complementares, possuem diferenças essenciais” (D 6, p. 114).

Então, “foi muito rico aquela época, a gente deixou de discutir meta orçamentária, ação orçamentária como a principal construção do programa, e a gente começou a discutir o tema da política pública” (E 28). A SPI constatou “o seguinte: orçamento é uma peça, por natureza, de categoria econômica, pelas suas qualificações e tudo mais, e o planejamento não necessariamente” (E 34), e “a gente viu que tinha que fazer

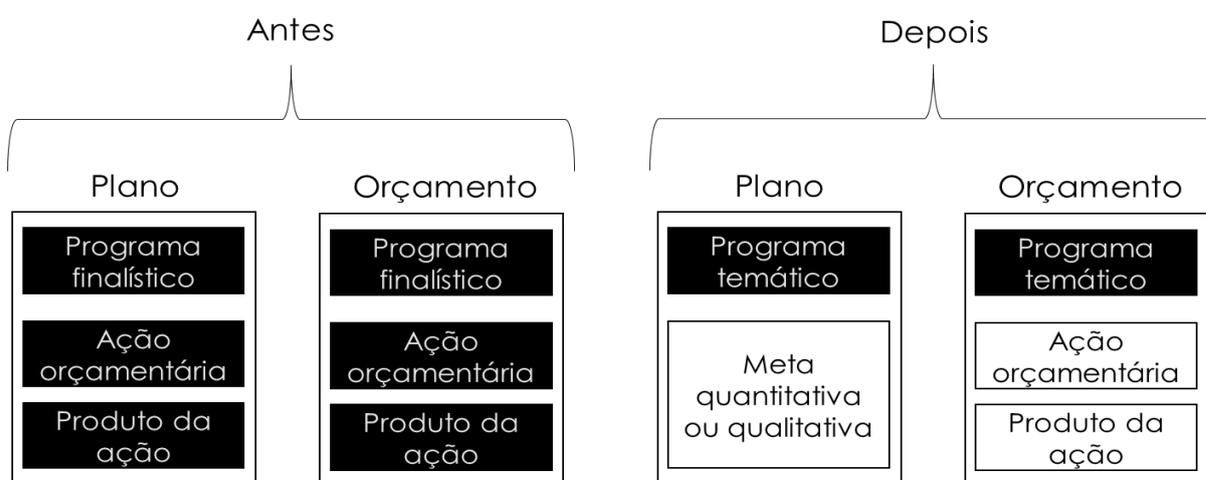
categorias mais abrangentes que não fossem só, econômicas, mas que fossem qualitativas também” (E 34).

* * *

Essa premissa de manter a individualidade de cada instrumento acabou sendo alvo de muita resistência, as pessoas “resistiam muito nesse descolamento do PPA do orçamento” (E 28), “como assim o PPA não tá mais relacionado com o orçamento?” (E 28), o que seria uma “coisa equivocada” (E 28), porque “na verdade, a gente tentou descolar o PPA da ação orçamentária, da execução orçamentária” (E 28), dado que “a gente queria colar o PPA na implementação da política pública, é outra coisa” (E 28).

Essa resistência acontecia “apesar do Orçamento estar bonitinho” (E 27), conforme ilustra a **Figura 14**. Então “a estrutura do Orçamento não mudava em nada” (E 27), “o orçamento estava no Orçamento, você não perdia de vista isso” (E 22). E “sempre que tinha essa crítica, ‘vocês estão rompendo a relação com o orçamento’” (E 27), respondia-se: “‘como nós estamos rompendo?’, a categoria do programa é igual nos dois!” (E 27), “eu simplesmente estou deixando de detalhar ações no meu, vai detalhar só no seu, no meu tem meta” (E 27), “eu só estava levando a relação para ser no nível do programa, e criando uma categoria meta, que é livre” (E 27).

Figura 14: Relação plano-orçamento antes e depois do PPA 2012-2015.



■ Elementos em comum □ Elementos exclusivos

Fontes: Lei 11.653/2008 (D 11), Decreto 6.601/2008 (D 12), Lei 12.593/2012 (D 13) e Decreto 7.866/2012 (D 14). Elaboração própria.

E aí, dependendo do perfil, do tipo de técnico, “ele pirou, ele perdeu o cara-crachá” (E 27), porque “o cara tava numa ficção... quer dizer, numa realidade pra ele, ele estava numa realidade, essa realidade tinha categorias que davam conforto para ele para dizer que aquilo era, entre aspas, ‘responsável do ponto de vista fiscal’” (E 27).

Do ponto de vista do planejamento, “eu dou para ele umas categorias mais interessantes para ele trabalhar, que seriam metas” (E 27), mas “ele estava preso na categoria produto de ação, que ele via, ele fazia uma relação” (E 27), era “uma relação de prisão ao orçamento” (E 27), “a gente acabou com o produto de ação no PPA, os caras queriam morrer, porque ele perdeu esse parâmetro de comparação, que em tese daria o custo unitário a partir dos produtos de ação do orçamento, que não revelam coisa nenhuma” (E 27).

O crítico a essa mudança, “ele estava acostumado com aquele conforto de uma relação a partir de um produto que não dizia o que fazia” (E 27), dizia apenas que insumos foram empregados em uma ação, algo que a mensagem chama de “enfoque insumo-produto” (D 6, p. 114). Um exemplo disso seria “a ação de alfabetização, alfabetizar aluno, é um produto claro, aluno alfabetizado, certo?, é fácil de contar” (E 27). Mas “não tinha essa informação básica, depois de revisão de modelo, depois de 3 planos, desenhando programa, não tinha informação” (E 27).

Quando “você vai lá no orçamento” (E 27), tinha “bolsa concedida, para professor, ainda, nem era bolsa para aluno” (E 27), tinha “óculos, material didático, apoio ao Estado e a município” (E 27), ou seja, uma série de insumos ligados a uma ação orçamentária. Mas “não tinha o número de aluno em canto nenhum” (E 27). E “eu queria saber quantos caras eu alfabetizei no ano, dá para você me dar essa informação? dá para ter isso em um plano?” (E 27).

Aí, “nesse caso, eu tive que criar uma meta: quantos você vai alfabetizar no ano?” (E 27). Mas, em outros casos, a meta no PPA e o produto da ação no orçamento eram similares, “quando o produto da ação era bom, era uma relação de um para um” (E 27), como “construção de rodovia, sei lá, não sei quantos quilômetros, aí é fácil” (E 27),

“é uma relação bem direta essa, então, tinha meta com relação direta, e meta com relação indireta” (E 27).

* * *

Toda essa tensão era apenas em relação às diferenças entre dois números, um ligado à meta no PPA, outro ao produto no orçamento. Havia ainda outra novidade, que era a meta não-numérica, as chamadas metas qualitativas, destacadas na mensagem por serem “particularmente interessantes porque ampliam a relação do Plano com os demais insumos necessários à consecução das políticas, além do Orçamento” (D 6, p. 115). E isso “era uma preocupação pra um fiscalista, como é que ele vai fazer controle de custo de uma meta qualitativa? ele não dá conta, simplesmente ele trava, o cérebro dele não dialoga com isso, não existe, isso não é meta, ele vai falar para você, que não é meta” (E 27), “ele não vai aceitar isso como meta, né?” (E 27).

Então isso foi “talvez uma coisa que agrediu também, a meta qualitativa, que dialogava mais com medidas institucionais” (E 27), “às vezes você muda tecnologia, muda o jeito de fazer, você muda o marco legal e tal” (E 27), de modo que “tem algumas soluções, pra algumas áreas, vou exemplificando, áreas de direitos, por exemplo, que algumas coisas são mais importantes, como a aprovação de uma lei” (E 34), “medidas institucionais às vezes são mais importantes, ou tanto quanto orçamento” (E 34).

Além de dialogar com outros instrumentos governamentais, para além do orçamento, os implementadores da mudança também consideravam as metas qualitativas importantes “para revelar boa parte das políticas para as mulheres, raça, criança e adolescente, idoso, LGBT, quilombola, povos e comunidades tradicionais, juventude e pessoa com deficiência” (D 6, p. 116).

A questão girava em torno de “demonstrar que os critérios das políticas públicas, os critérios da administração pública não são neutros, eles, por exemplo, tornam invisíveis determinados segmentos” (E 22), e “então o PPA precisava ter uma estrutura, ter uma linguagem na qual coubessem os segmentos tipicamente invisíveis, segmentos que sofrem discriminação, segmentos que são objetos das desigualdades no Brasil” (E 22).

No anexo de ações orçamentárias do PPA anterior (D 156), podemos perceber que certas políticas complexas, como “Melhoria das Condições Socioeconômicas das Famílias” (D 156, p. 5) ou “Alfabetização e à Educação de Jovens e Adultos” (D 156, p. 42), por exemplo, apareciam no PPA na forma de ações orçamentárias cujo produto era “projeto apoiado”. Assim, “a gente que estava ali na área social sabia o que era você transformar política em ação orçamentária quadradinha, que eu tinha que ter um produtinho, que era ‘projeto apoiado’, que não me dizia absolutamente nada” (E 9).

Então era uma dificuldade “fazer caber uma política pública rica e diversa, e transversal, por exemplo, no caso das minorias, dos públicos, e ela não cabia dentro daquele modelo” (E 9), “aquela peça, aquele modelo, ele não comportava a variedade das políticas públicas, as diversidades das políticas públicas” (E 9). O PPA anterior, com seu produto de ação, “acabava que não me dizia nada sobre a política, o que estava expresso no plano, então a gente sentia essa necessidade de mexer ali, de fazer aparecer essa política” (E 9).

Assim, o novo modelo teria vindo oferecer “um plano que registrasse o compromisso público, com a devida linguagem, com a entrada desses segmentos nas políticas públicas” (E 22). E além de disponibilizar o espaço para que essas políticas pudessem se manifestar, a SPI buscou induzir essa manifestação. A secretaria fez todo “um trabalho de mapear coisas possíveis e mandar para os órgãos” (E 9), “mandou ofício para cada Ministério, solicitando para eles incluírem metas para os públicos, a Secretária ligava, a Secretária lá da SPI, na época, ligava para o Secretário-Executivo dos órgãos, sabe?” (E 9).

Isso deu origem a “um produto muito bacana” (E 9), que eram as “agendas transversais” (E 9), que consistiam em um conjunto de elementos do PPA, geralmente espalhados em vários programas temáticos diferentes, mas que eram voltados a um tipo de público específico. Com isso, “a gente puxava do SIOP todas as metas e iniciativas que apareciam em todos os programas” (E 9), “então eu tinha uma coisa muito mais rica naquele momento” (E 9). As agendas transversais contavam inclusive com relatórios próprios de monitoramento.

O relatório referente ao ano de 2012 (D 157) destaca que “o PPA 2012-2015 revela, com mais clareza, os compromissos de governo para públicos específicos: negros, quilombolas, povos e comunidades tradicionais, povos indígenas, mulheres, jovens, crianças e adolescentes, pessoas idosas, pessoas com deficiência, população LGBT e população em situação de rua” (D 157, p. 9), explicando que “isso ocorreu, inclusive, em programas não voltados exclusivamente a esses públicos, pela indução realizada para a explicitação de compromissos relativos a públicos específicos em programas temáticos da educação, da saúde, da assistência social, da agricultura familiar, entre outros” (D 157, p. 9).

Isso tudo permitiu que o novo PPA pudesse “fazer aparecer” (E 9) questões complexas que antes não apareciam, como, por exemplo, “ruptura do ciclo intergeracional de pobreza” (D 15, p. 62), “reverter representações negativas da pessoa negra” (D 15, p. 175), “modificação da desigual divisão sexual do trabalho” (D 15, p. 310), “respeito à livre orientação sexual e identidade de gênero” (D 15, p. 338), e “garantir aos povos indígenas a plena ocupação e gestão de suas terras” (D 15, p. 344).

* * *

Isso levaria a crer que estaria “a área social aplaudindo em peso a mudança de metodologia, e não foi assim” (E 9), “parecia que a área social toda ia achar lindo aquilo ali, não necessariamente” (E 9), “nós tivemos também alguns problemas” (E 9), como “por exemplo, no caso de políticas para mulheres, foi um embate” (E 9). Até essa mudança, o modelo vigente organizava o PPA por meio de categorias orçamentárias, e aí as integrantes da sociedade civil organizada em torno dos direitos das mulheres “aprenderam a fazer a disputa no modelo vigente” (E 9), “elas construíram a coisa de ‘deixa eu me adequar nesse modelo, já que é assim’” (E 9).

Então “era uma disputa por ter maior número de ações orçamentárias ou maior número de programas” (E 9), “tinha muito esse apego de aparecer dessa forma, de entender que isso, que esse era o valor” (E 9), “que é porque como aquele era o modelo, então ‘vamos mergulhar nele, então eu vou querer, né?’” (E 9). E aí, com esse novo modelo, a impressão era “‘ah, tô perdendo, na verdade eu tô perdendo, tô

perdendo a ação, tô perdendo o programa’, porque ela aprendeu esse lugar no orçamento, da técnica da coisa, e entendia que estava perdendo” (E 9).

No entanto, com a diminuição da redundância do PPA com o Orçamento, a SPI entendia estar propiciando não uma perda, mas um ganho a esses públicos, que continuavam a ter suas categorias no orçamento, mas que agora também contavam com compromissos públicos expressos em metas no PPA.

No caso dos direitos das mulheres, antes, “tinha uma açãozinha lá no programa das mulheres, por exemplo, e aí que era uma açãozinha com dinheiro pouquinho para apoiar uns projetinhos” (E 9), “era um dinheiro pequeno que às vezes nem executava, e que era ‘projeto apoiado’ o produto, que não me dizia absolutamente nada” (E 9), “o MEC tinha uma ação orçamentária para mulheres que ele não executava, por exemplo” (E 9), de modo que ter orçamento não significava que ele ia ser executado, mesmo que a dotação fosse modesta.

Mas a partir dali, “a gente fez força e conseguimos, naquele momento, que os Ministérios se comprometessem com metas” (E 9). Com essa indução da SPI para que os órgãos declarassem metas para vários públicos, dentre eles as mulheres, é como se a SPI estivesse falando para os órgãos o seguinte: “você vai me dar resultados para mulheres, você tem, a sua política pública tem que considerar isso, e na hora de você me responder, você vai ter metas sobre mulheres” (E 9).

E com isso, “ela teria mais informação e mais visibilidade nesse novo modelo, ao invés do apego de ter três programas, cinco ações, sabe, essa coisa que não me dizia nada, que no final das contas o produto era ‘projeto apoiado’ e isso não queria dizer exatamente nada” (E 9), “mas foi um embate, entendeu?” (E 9).

Um embate que foi interpretado como natural pela SPI, dado que “processos históricos, de uma sociedade patriarcal, sexista, homofóbica e assim por diante” (E 22) acabam construindo a imagem de que “o Estado brasileiro é inimigo” (E 22), e aí “fomos criticados pelo grau de generalidade, ou seja, todo mundo quer algo muito específico, porque o específico é associado à garantia de algum direito” (E 22), de modo que “essa crítica pelo lado progressista preferia nenhuma linguagem aberta a esses segmentos,

com ações muito pequenas que falavam de um tantinho de recursos a cada quatro anos” (E 22).

* * *

Outro conflito em torno da mudança do PPA se deu entre a SPI e as unidades de planejamento internas aos órgãos executores de políticas. A questão era que, com um PPA menos rigoroso do ponto de vista metodológico e mais aderente às especificidades das políticas públicas, a SPI espalha por todo o sistema de planejamento aquilo que algumas pessoas consideravam como um incômodo, que era ter que dominar não apenas o método, mas também o conteúdo das políticas.

Conforme já mencionado, o sistema de planejamento era um arranjo onde a SPI atuava como órgão central das unidades de planejamento dos órgãos executores. O pessoal de planejamento geralmente se refere ao sistema pela sua sigla, SPOF, e às unidades de planejamento como setoriais. As pessoas que trabalham nos setoriais geralmente tem perfil semelhante aos técnicos da SPI, “eles têm relacionamento pessoal e profissional entre eles” (E 27), “trabalha muito tempo no mesmo lugar, eles têm uma identidade forte, sólida” (E 27).

Como também já vimos, ao longo da vigência da *avaliação-cómo-se-fosse-planejamento*, os técnicos da SPI foram consolidando “uma técnica de construir programa, uma técnica de construir ação, de relacionar plano com o orçamento” (E 27). E isso tinha repercussão dentro do sistema de planejamento. Em cada setorial, técnicos de perfil semelhante aos da SPI pegam “o que o órgão faz e encaixam nesse método” (E 27), “eles traduzem a política pública para o método do planejamento” (E 27).

Então “toda a gestão do PPA, a elaboração e gestão, era mediada por esse tal de órgão setorial” (E 27), de modo que “a relação do Ministério do Planejamento, ou da SPI com a Esplanada, se dava por meio desses atores, esse exército do SPOF” (E 27). Cada “SPOF é simplesmente um tradutor dos processos lá no órgão” (E 27), “eles dominaram um processo, colocavam uma linguagem que os unificava” (E 27), e com isso, “vedava as áreas fins dos órgãos” (E 27). Até ali, o que o setorial fazia podia ser

visto então como uma tarefa de tradução. Uma tradução entre a linguagem padronizada do planejamento, exigida pela SPI, e a linguagem específica das políticas executadas por cada órgão, a linguagem da ponta.

No entanto, a SPI queria trazer uma mudança de perspectiva para o PPA, por meio da qual ele passaria a ser feito “das políticas públicas para o planejamento” (E 27), e não o contrário. Era “fazer dos órgãos para a gente, mudou, inverteu” (E 27). E isso “envolvia quebrar essa relação, quebrar, eu não preciso mais desse tradutor, nem o cara da ponta precisa mais desse tradutor” (E 27). Assim, a nova “forma de fazer, de entregar um plano, fazer e entregar o plano, privilegiava os caras da área finalística, em detrimento dos caras da área meio dos órgãos” (E 27).

Com isso, a SPI vai estabelecer um relacionamento direto com as áreas finalísticas dos órgãos, um relacionamento que “não é mais com o SPOF” (E 27), que “perde poder internamente, porque ele concentrava isso” (E 27), já que antes “o cara do finalístico dependia dele para fazer o PPA” (E 27). Com a mudança, a SPI “faz uma reunião, chama todo mundo” (E 27). Ao elaborar programa do PPA, faz “oficina com todo mundo” (E 27).

Por exemplo, na “oficina da Segurança Alimentar, ia de tudo” (E 27), “ia Embrapa, ia Saúde, Nutrição da Saúde, ia Educação, ia Alimentação Escolar” (E 27). Então a SPI “não fazia mais uma mediação via órgão setorial de planejamento” (E 27), ela “chamava todo mundo” (E 27), e “do outro jeito não, estava proibido isso” (E 27). O pessoal do setorial estaria “lá para fazer orçamento, pra fazer revisão, pra fazer PPA, e eles não tinham conhecimento da política pública” (E 34). Esse conhecimento “quem tinha era só a área finalística, então quando passamos a atuar nisso, as nossas referências eram as áreas finalísticas” (E 34).

Do ponto de vista do pessoal da ponta, a impressão seria positiva, porque “ele tem liberdade para organizar do jeito que ele quiser dentro de parâmetros mínimos” (E 27), de modo que “eles estavam felizes de ver mais aderência do que... daquilo que eles faziam, no plano” (E 27). No entanto, do ponto de vista das setoriais de planejamento, aquilo era “para eles um *bypassar*, ou seja, o cara lá tinha cargo, trabalho, vida e tudo

mais, e agora não tem o que fazer” (E 34), pensavam “a gente saiu do jogo, a gente não tem mais função” (E 34).

* * *

As interpretações sobre os ganhos do novo modelo variam bastante entre os defensores da mudança. Há uma concepção mais indiferente, que não vê a mudança como tão significativa assim. Há também uma concepção mais construtivista, no sentido de que a mudança no PPA representaria uma nova presença na Esplanada, que poderia induzir mais entregas por parte do Estado. E há ainda uma concepção mais desconstrutivista, no sentido de que o ganho do novo PPA inauguraria na Esplanada uma certa ausência, um vácuo, um vazio, o que abriria espaços que poderiam ser ocupados pelas políticas públicas em suas especificidades.

Na primeira concepção, o novo modelo é considerado “mais uma reorganização daquilo que já estava feito do que propriamente uma grande evolução” (E 30), “ele reorganiza esse catálogo que já, que já existia, ele organiza de uma outra forma, ele dá mais liberdade para organização” (E 30), reorganiza “esse negócio, que pode ter mil nomes diferentes, de uma outra forma, sem vincular tanto, sem fazer uma vinculação tão estrita entre as metas, objetivos, indicadores, sei lá, o nome que você quiser dar” (E 30), mas não haveria “nada de tão revolucionário no que foi feito, não” (E 30), o que tornaria difícil “entender porque o motivo de tanta confusão” (E 30).

Na segunda concepção, interpreta-se que o servidor público “não produzir pra sociedade é esterilizar o Estado” (E 29), “você tem a classe política, você tem o servidor público, você tem o ajuste fiscal, você tem o desconhecimento sobre a política pública por parte dos servidores, isso vai esterilizando o Estado” (E 29). Então, “na ação do servidor público, se ele não tem noção do papel estratégico dele, do papel que ele ocupa, principalmente no planejamento, se ele não tem noção disso, ele está prejudicando a sociedade, então ele está roubando o Estado, ele está prejudicando a sociedade, e isso é de forma inocente” (E 29).

Assim, no novo modelo, “tem um ativismo técnico” (E 29), “a solução é técnica” (E 29), “esse ativismo, se você tem a tua lógica de servir à sociedade, servidor do público, aí

“você tem esse... você exerce um ativismo em favor da sociedade” (E 29). Então, nessa concepção, fazer o Estado produzir e entregar para a sociedade seria o ganho do novo PPA, cujas “metas, o desenho das metas, elas têm um conteúdo que vai levar à entrega, e não vai levar ao controle, entendeu?” (E 29).

Por fim, a terceira interpretação remonta aos engates laterais, época em que a SPI foi percebendo que “os avanços em políticas específicas se deu fora desses processos centrais que organizam ou desorganizam a administração pública” (E 22), ou seja, esses avanços “demandaram mudanças nesses cartórios, nessas regras gerais, para que pudessem acontecer” (E 22). Então, a mudança no PPA seria parte desse cenário maior de desconstrução cartorial.

Ali, “o que você fez na verdade foi quebrar uma parte desses sistemas segregados associado a uma burocracia específica, que era a que controlava quando, porque e como uma política podia ser expressa” (E 22), e aí “você retira o cartório” (E 22), “como a gente propunha que o PPA já não tivesse mais linguagem orçamentária, acabava com o cartório” (E 22).

Então, nessa interpretação, “talvez a maior virtude tenha sido desconstrutivista, para tornar um pouco menos intensa essa característica de processos, rituais, procedimentos burocráticos segregados que impõe dificuldades adicionais paradoxalmente, na medida em que falam de obtenção de resultado” (E 22). Assim, “o saldo é a desconstrução, o saldo principal é a desconstrução” (E 22).

Capítulo 10: “avaliação, planejamento, energia e loteria”

Na SPI, a *sinédoque* da *entrega-como-se-fosse-planejamento* pressupunha “que a gente tem que se preocupar com os bens e serviços, e nada mais é apreensível” (E 32), que “pra você fazer o PAC você tem que ir por fora do instrumento oficial, e não por dentro do instrumento oficial” (E 34), de modo que “o PAC esvaziou muito o PPA, foi todo tratado em paralelo” (E 17), além do fato de que “a gente nem tocava em orçamento” (E 19).

Buscava-se construir o *planejamento* para combater toda uma série de procedimentos que levavam à ideia de que “as políticas eram muito travadas” (E 19), de que “você não conseguia entregar os bens e serviços” (E 19), de que esses “procedimentos atrapalham a execução” (E 22), de que eles significavam “entrave enorme de dificuldades de execução” (E 37), tudo isso entendido enquanto “falta de planejamento, mais assim, no sentido de implementação” (E 34).

Então, se na *sinédoque* do *avaliação-como-se-fosse-planejamento* a aposta era no “furor normativo” (E 40), na *sinédoque* da *entrega-como-se-fosse-planejamento* a aposta era na “desconstrução” (E 22), o que, tempos depois, levou à interpretação de uma pessoa da SPI de que esse “lado padece do sinal invertido, acaba sendo o espelho mesmo, porque se vê de uma forma muito a desconsiderar o poder da burocracia, que a meu ver não é tão forte como a primeira turma fazia acreditar, mas está longe de ser desconsiderado” (E 6).

Talvez o pessoal da *entrega-como-se-fosse-planejamento* fosse um pouco “voluntarista” (E 19), atuando a partir de “algo muito modesto: ‘eu vou mudar a política participando de um conselho’, ‘eu vou pegar um detalhe’, era como se a gente tivesse aberto mão de lutar pelo poder” (E 6), de modo que, “só engate, ao meu ver, parecia pouco” (E 6).

O ponto seria que a burocracia mais focada em *entrega* “tem uma representatividade pequena dentro do Estado, então a gente tem que fazer um esforço maior de atuação, se não fazemos nada, permanece como está, a burocracia conservadora do *status quo*” (E 6). E, de fato, isso acabou acontecendo. A aposta na “desconstrução” (E 22)

acabou fazendo com que na institucionalidade de planejamento acabasse sobrando quase nada que pudesse continuar falando em nome da *entrega*.

* * *

Ainda que se buscasse desconstruir procedimentos burocráticos em nome da *entrega*, “isso não significa que os controladores estavam perdendo campo, eles estavam ganhando campo” (E 38), ou seja, “os órgãos de controle ganham muito campo nesse momento, o que lhes dá capacidade de reagir depois” (E 38), “eles fazem um ‘então vamos... está muito sem controle esse negócio’” (E 38).

Em 2015, o TCU publica parecer (D 18) sobre a atuação do governo em 2014, sugerindo que “as Contas não estão em condições de serem aprovadas, recomendando-se a sua rejeição pelo Congresso Nacional” (D 18, p. 20). Entre os contrários à essa interpretação do TCU, o argumento mais sobressalente na época era o de que o TCU tinha liberdade para mudar de opinião sobre tecnicidades contábeis, mas que não podia aplicar novas opiniões de forma retroativa, como teria feito nessa reprovação de contas.

Esse argumento permaneceu firme em 2020, a exemplo do artigo de opinião (D 158) onde o último ministro da Fazenda do governo Dilma Rousseff sugere que o TCU deveria desculpas à ex-presidenta, por ter sugerido que as contas do governo em 2019 não fossem reprovadas, mas apenas aprovadas com ressalvas, mesmo que elas contivessem inconsistências similares ou mais graves que as apontadas sobre as contas de 2014.

Em resposta a isso, os auditores do TCU publicam, por meio de sua entidade de classe, uma nota (D 159) intitulada “Não devemos desculpas a ninguém”, onde argumentam que “não dá para comparar falhas e irregularidades” (D 159), referindo-se às contas de 2019, com “o acúmulo de fraudes metodológicas” (D 159), referindo-se às contas de 2014.

O destaque é a palavra “acúmulo” (D 159), que se refere ao fato de que a sugestão de reprovação das contas de 2014 pelo TCU não teria sido motivada exclusivamente com base nas contas de 2014, mas também pelas de 2011, 2012 e 2013, como os auditores

explicitam na própria nota, citando individualmente documentos relativos a cada um desses anos.

Apesar de envolverem assuntos mais amplos que questões puramente ligadas à *entrega-como-se-fosse-planejamento*, é importante registrar que esses documentos citados pelos auditores do TCU faziam menção direta à gestão do PAC e às mudanças no PPA, tratando-as, assim, como parte desse “acúmulo” (D 159).

O controle reagiu, portanto. E, naquele ponto, já em 2015, em meio à desconstrução produzida pela *entrega-como-se-fosse-planejamento*, não havia na institucionalidade de planejamento muita coisa que pudesse conter essa reação, nada que pudesse continuar falando em nome da *entrega*.

Em meio a esse novo contexto, a presidenta Dilma Rousseff sofre *impeachment* em 2016, com base em denúncia recepcionada pelo então deputado Eduardo Cunha (MDB), acusando-a de uma espécie de “conjunto da obra” (D 160), que envolvia, além das pedaladas fiscais, a edição de decretos orçamentários supostamente irregulares.

Esses decretos eram elaborados na SOF, por integrantes da mesma carreira que a maioria dos técnicos da SPI, por meio de um sistema informatizado compartilhado entre as duas secretarias, conhecido como SIOP. Durante o processo do *impeachment*, muitos técnicos da SPI e da SOF compareceram nas audiências enquanto testemunhas, esclarecendo sobre o caráter regular e corriqueiro dos decretos.

A entidade de classe da carreira divulgou inclusive nota (D 161) onde os integrantes declaram que “a elaboração dos créditos suplementares ao orçamento da União de 2015 seguiu o rito técnico específico no âmbito do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal que foi obedecido pelos servidores da carreira, atestando a legalidade dos referidos atos” (D 161). Os testemunhos em audiências no Congresso foram ignorados, como também foi a nota elaborada pela carreira. Prevaleceu o discurso do “acúmulo” (D 159) e do “conjunto da obra” (D 160).

Depois da materialização do *impeachment*, há “um declínio da importância da atividade planejamento dentro do Estado” (E 32), “a gente perdeu o prestígio enquanto instituição” (E 26), começou a ser comum o planejamento “perder a fala numa reunião decisória” (E 6), “às vezes a gente é convidado, mas ninguém espera assim que a gente abra a boca no final das contas” (E 26), “a gente nem ocupa um lugar de peso” (E 12), “o órgão central de planejamento, ele foi murchando e murchando” (E 32).

Em 2016, logo depois do *impeachment*, houve tentativa de desvincular a então desgastada palavra “orçamento” da denominação do antigo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a ser rebatizado. No mesmo movimento, houve ainda a tentativa de extinguir a SPI, remanejando-a para dentro da estrutura da SOF, ou seja, para dentro da área de orçamento, precisamente a área cujo nome já não constaria mais na denominação do ministério.

Nessa ocasião, houve mobilização de servidores de planejamento contra a extinção da SPI, decisão que já estava prestes a ser publicada. Em ato com cartazes onde se lia “em defesa do planejamento” (D 162) e “diálogo no planejamento” (D 162), os servidores entregaram uma “nota pública em defesa do planejamento” (D 163) ao então Ministro, que “aceitou suspender a publicação e acatou demanda dos servidores de abrir diálogo para construção conjunta do novo desenho da Secretaria” (D 162).

No fim das contas, a SPI não foi extinta naquele momento, mas tampouco permaneceu intocada, tendo antes sido fundida com a assessoria econômica do ministério, por meio de um decreto (D 164), dando origem à chamada Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos, ou Seplan, que teria vida bastante curta. Mas a palavra “orçamento” foi mesmo retirada da nomenclatura do ministério, pelo mesmo decreto, o que de certa forma gerou nos servidores um “descontentamento com a mudança na denominação do Ministério” (D 165).

Poucos anos depois, já em 2019, em novo governo, não era apenas a Secretaria de Planejamento que seria extinta, mas o próprio Ministério do Planejamento, que oficialmente foi extinto pelo decreto (D 166) que criou o Ministério da Economia, tratado como superministério por abarcar estruturas de 5 antigos ministérios. Por meio desse decreto, a antiga SPI, que em 2016 já tinha sido reduzida a um pedaço da Seplan,

acabou sendo reduzida ainda mais, passando a figurar como uma subsecretaria, dentro de uma secretaria, dentro de uma secretaria-especial, dentro do Ministério da Economia.

O 3º andar do bloco K da Esplanada dos Ministérios, que é o lugar onde já tinha funcionado a antiga SPI, passou a se chamar “Subsecretaria de Planejamento Governamental” (D 166, art. 2º, II, b, 3, 3.1), parte da chamada “Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria” (D 166, art. 2º, II, b, 3), parte da chamada “Secretaria Especial de Fazenda” (D 166, art. 2º, II, b), parte do Ministério da Economia.

Assim, “a secretaria foi extinta, virou uma secretaria de loteria” (E 12), de modo que “o órgão central de planejamento, na verdade ele praticamente inexistente hoje em dia, então, você tem uma secretaria que faz várias outras coisas, inclusive cuida de loterias e energia, coisas desse tipo, e uma das muitas coisinhas que ela faz é planejamento” (E 32).

E também está ameaçado de extinção o PPA, esse instrumento tão carregado de ativismos e hegemonias, como pudemos observar ao longo dos capítulos anteriores. No momento de fechamento da versão final da tese, tramita no Congresso Nacional uma PEC (D 167) conhecida como Pacto Federativo, da qual uma das propostas é revogar o inciso I do artigo 165 da Constituição Federal. Desde 1988, este inciso elenca como lei de iniciativa privativa do Poder Executivo “o plano plurianual” (D 57, art. 165, I), algo que talvez vá desaparecer.

Conclusão

Ao longo da tese, procurei empregar *ativismo institucional* (ABERS, 2015, 2017, 2019) e *lógica hegemônica* (LACLAU, 1996, 2010, 2018) para analisar dois casos nos quais diferentes sentidos de *planejamento* foram aos poucos sendo construídos pela burocracia federal de planejamento em contextos em que eles buscavam empregar o *planejamento* para perseguir causas que eles consideravam legítimas.

No primeiro caso, iniciado em 1999 e intensificado a partir de 2004, *planejamento* foi aos poucos sendo construído por servidores da SPI como sendo algo muito próximo de *avaliação* de políticas públicas. Estabelecer para toda a Esplanada uma série de critérios, processos, quantificações, medições frequentes, toda uma construção de *planejamento* voltada a combater o que eles entendiam como sendo amadorismos e patrimonialismos estatais, um combate considerado legítimo por eles.

No outro caso, iniciado em 2007, *planejamento* foi aos poucos sendo construído por certos servidores da SPI como sendo algo muito próximo de *entrega* de bens e serviços. Destruir, simplificar, flexibilizar, toda uma construção de *planejamento* voltada a combater o que eles entendiam como sendo excesso de controle e de travas estatais, um combate bastante diferente do primeiro, mas também considerado legítimo pelos servidores que o travaram.

Procurei mostrar *como* os servidores de planejamento construíram esses sentidos particulares de *planejamento* por meio de uma diversidade de atuações criativas as quais busco sistematizar em três tipos interdependentes entre si: *remodelação de instrumentos e processos (A1)*, *rebalanceamento de atribuições e de relações (A2)*, e *renovação de estruturas organizacionais (A3)*.

Por meio da *remodelação de instrumentos e processos (A1)*, os servidores de planejamento foram capazes de definir os recortes conceituais e o nível de detalhamento a partir dos quais toda a ação do governo deveria oficialmente ser expressa, bem como foram capazes de intensificar ou flexibilizar obrigações de diversas naturezas a serem cumpridas pelos órgãos da Esplanada.

Por meio do *rebalanceamento de atribuições e relações (A2)*, os servidores de planejamento foram capazes de empregar diferentes saberes especializados para definir para si mesmos novos papéis institucionais, bem como promoveram alianças e antagonismos com certas burocracias da Esplanada, às vezes subordinando burocracias, às vezes valorizando burocracias.

E por meio da *renovação de estruturas organizacionais (A3)*, os servidores de planejamento foram capazes de dar lastro organizacional para os sentidos particulares de planejamento que eles estavam construindo, conseguindo, portanto, oficializa-los temporariamente nas caixinhas da Esplanada.

Conforme brevemente esboçado na **Figura 15**, procurei mostrar que foi a partir dessa diversidade de atuações criativas que os servidores de planejamento ergueram construções hegemônicas nas quais o planejamento foi hegemônizado por uma particularidade, sob a fórmula *particularidade-como-se-fosse-planejamento*, construções as quais propus chamar de *sinédoques de planejamento*.

No primeiro caso estudado, vimos como servidores da SPI construíram a sinédoque da *avaliação-como-se-fosse-planejamento*, na qual o sentido de *planejamento* foi hegemônizado pela *avaliação*, e, no segundo caso, vimos como servidores da SPI construíram a sinédoque da *entrega-como-se-fosse-planejamento*, na qual o sentido de *planejamento* foi hegemônizado pela *entrega*.

Figura 15: Como servidores construíram sinédoques de planejamento

Construção da sinédoque <i>avaliação-como-se-fosse-planejamento</i>	
<p>[A1] Remodelação de instrumentos e processos</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Refundação do PPA em 1999, com a organização de toda a ação de governo em programas padronizados, cada um com um gerente responsável (Capítulo 2): “a gente precisava dessa figura do planejamento, quase desse <i>Big Brother</i>” (E 2). • A partir de 2004, todo órgão que desejasse realizar projetos de grande vulto passou a ter que detalhar esses investimentos no PPA (Capítulo 4): “o nosso objetivo seria atingido, pois os projetos passaram a ser individualizados no PPA” (E 10). • A partir de 2005, todo órgão que desejasse realizar projetos de grande vulto passou a ter que se submeter a um processo de avaliação que era padronizado e coordenado pela SPI (Capítulo 4): “um lado técnico que ia ser considerado, não só ‘ah eu quero fazer, porque eu quero’” (E 26). • A partir de 2006, o desenho de programas do PPA passa a ser instrumentalizado por uma metodologia norteada pela ideia de que um

	<p>programa bem desenhado é um programa que é avaliável (Capítulo 5): “se ao final a gente não consegue avaliar o resultado, então todo nosso esforço foi em vão” (E 7).</p>
<p>[A2] Rebalanceamento de relações e atribuições</p>	<ul style="list-style-type: none"> Em 2000, a carreira de orçamento é repaginada para contemplar as novas atribuições de planejamento (Capítulo 2): “surgiram os primeiros analistas de planejamento e orçamento” (E 18). A partir de 2005, a burocracia de planejamento passa a se especializar cada vez mais em metodologias de avaliação, aproximando-se consideravelmente da burocracia de controle (Capítulo 4 e Capítulo 5): “a gente mostrou para os órgãos de controle para poder ver se estava <i>ok</i>, se estava parecido com que eles faziam quando eles iam na visita <i>in loco</i>, se a gente não tava colocando nada que destoasse” (E 13). Com o processo de avaliação de projetos de grande vulto, a burocracia de planejamento passa a funcionar quase como instância de veto às intenções das burocracias dos órgãos setoriais em relação a esses projetos (Capítulo 4): “nos permitia dizer: ‘isso aqui sim, isso aqui não, isso aqui tem mais impacto, isso aqui tem menos impacto’” (E 24).
<p>[A3] Renovação de estruturas organizacionais</p>	<ul style="list-style-type: none"> Em 1999, uma pequena área que na época cuidava de 42 projetos de investimento dá origem à SPI, secretaria que passou a ser central no governo (Capítulo 2): “a SPI era uma estrutura necessária pra rodar programa de governo” (E 13). Em 2001 é criado o Sistema Federal de Planejamento e Orçamento (SPOF), arranjo que permitiu que a SPI desempenhasse, no contexto do planejamento, o papel de órgão central em relação às unidades setoriais de planejamento espalhadas nos vários ministérios (Capítulo 2): “todos os ministérios obedeciam às regras, às diretrizes que a SPI emanava” (E 28). Em 2005, é criada a Comissão de Monitoramento e Avaliação (CMA), instância colegiada, mas coordenada pela SPI (Capítulo 4 e Capítulo 5): “tinha toda uma preocupação de criar estruturas que balizassem tudo que tava sendo feito” (E 13).
Construção da sinédoque entrega-como-se-fosse-planejamento	
<p>[A1] Remodelação de instrumentos e processos</p>	<ul style="list-style-type: none"> A partir de 2007, todo projeto de grande vulto considerado prioritário para o governo passou a ser dispensado de avaliação prévia por parte da SPI (Capítulo 7): “a qualidade da carteira não era medida pelo projeto, mas era medida pela escassez histórica de investimentos em infraestrutura” (E 24). Em 2011, a SPI libera os órgãos para desenharem seus programas a partir da metodologia da sua preferência (Capítulo 9): “fazer dos órgãos para a gente, mudou, inverteu” (E 27). Também em 2011, o PPA é remodelado com o objetivo declarado de privilegiar a entrega em detrimento do controle (Capítulo 9): “o desenho das metas, elas têm um conteúdo que vai levar à entrega, e não vai levar ao controle” (E 29).
<p>[A2] Rebalanceamento de relações e atribuições</p>	<ul style="list-style-type: none"> A partir de 2007, a burocracia de planejamento passa a se especializar cada vez mais em políticas públicas, aproximando-se das burocracias especializadas dos órgãos setoriais (Capítulo 7, Capítulo 8 e Capítulo 9): “sair do planejamento enquanto uma visão externa e superior, e saber e tentar ajudar efetivamente a destravar, fazer a política pública acontecer” (E 9). Também a partir de 2007, a burocracia do planejamento passa a antagonizar com a burocracia de controle (Capítulo 7, Capítulo 8 e Capítulo 9): “o

	<p>Controle que faça a sua parte e desenvolva os seus instrumentos, nós temos como papel entregar” (E 29).</p> <ul style="list-style-type: none"> • A partir de 2008, concursos para a carreira de planejamento passam a cobrar conhecimentos muito específicos e detalhados sobre políticas públicas (Capítulo 8): “passou a ter que conhecer o conteúdo das políticas públicas” (E 34).
<p>[A3] Renovação de estruturas organizacionais</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Em 2007, a SPI esvazia a CMA referente ao PPA vigente na época, e depois não a renova para o PPA seguinte, extinguindo-a, portanto (Capítulo 7): “meio que foi morrendo de inanição, porque não estava mais na pauta” (E 33). • Em 2009, a estrutura da SPI é renovada para oficializar o seu foco em temas de políticas públicas (Capítulo 8): aquilo que “a SPI fazia, nós pegamos 20% da equipe” (E 29), que foi alocada em um só departamento da secretaria, e “falamos: ‘tudo o que a SPI faz hoje, você vai fazer com a sua equipe’” (E 29), e aí “os outros 80% vão entrar nesse projeto” (E 29), que “é o conhecimento das políticas” (E 29).

Elaboração própria.

Com base nisso tudo, *uma primeira contribuição da pesquisa* vai na linha de mostrar que a atuação da burocracia federal de planejamento por meio de suas técnicas nem sempre se dá na esfera da pura neutralidade, de modo que às vezes essa atuação parece se deslocar para a esfera da defesa de causas, uma esfera que é contenciosa e que implica em conflito com outros atores defendendo outros tipos de causa. Essa pesquisa busca contribuir ao mostrar que às vezes a burocracia federal de planejamento se comporta de maneira ativista, atuando em esferas contenciosas e defendendo causas específicas.

Uma segunda contribuição da pesquisa está em mostrar que os sentidos de *planejamento* articulados pelos servidores nos dois casos estudados não foram construídos em contextos de neutralidade, tendo antes sido construídos em contextos em que esses servidores buscavam empregar esses sentidos para perseguir causas que eles consideravam legítimas. Tratar essas construções particulares de *planejamento* enquanto técnicas supostamente neutras talvez só seja possível por meio do apagamento dos contextos nos quais elas foram erguidas. Busquei aqui contribuir para que esse apagamento não aconteça, tornando evidente a história ativista e o caráter contencioso dessas duas *sinédoques de planejamento*.

E *uma terceira contribuição da pesquisa* se situa mais no campo teórico-metodológico. De um lado, acredito que este estudo contribui ao mostrar que o *estilo pragmatista* e

a mobilização do conceito de *ativismo institucional* se colocam como estratégias analíticas proficuas para compreender melhor *como* as pessoas aos poucos produzem sentidos a partir da *lógica hegemônica*. Por outro lado, assim como estudos anteriores já mostraram maneiras específicas pelas quais o *ativismo institucional* pode ocorrer, acredito que este estudo contribui ao mostrar que às vezes o *ativismo institucional* passa pela produção de universais por meio da hegemonização de particularidades, ou seja, às vezes o *ativismo institucional* passa pela construção de *sinédoques*.

Por fim, encerro o trabalho sugerindo a possibilidade de testar a lógica das *sinédoques* em contextos diferentes do planejamento. Existiriam *sinédoques* como, por exemplo, *particularidade-como-se-fosse-interesse-público*, *particularidade-como-se-fosse-combate-à-corrupção*, *particularidade-como-se-fosse-controle*, *particularidade-como-se-fosse-gestão* ou *particularidade-como-se-fosse-responsabilidade-fiscal*? Que particularidades hegemonizariam provisoriamente essas possíveis *sinédoques*? Como servidores públicos as construiriam? E, talvez mais importantemente, que causas eles perseguiriam ao erguer tais construções?

Referências bibliográficas

ABERS, Rebecca. *Ativismo na burocracia? O médio escalão do Programa Bolsa Verde*. In: CAVALCANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela. (Org.). *Burocracia de Médio Escalão: perfil, trajetória e atuação*, pp. 143-173. Brasília: Enap, 2015.

ABERS, Rebecca. *Ativismo institucional*. Apresentação no 41º Encontro Anual da Anpocs, 2017.

ABERS, Rebecca. *Bureaucratic Activism: Pursuing Environmentalism Inside the Brazilian State*. *Latin American Politics and Society*, v. 61, p. 21-44, 2019.

ABERS, Rebecca. *Introdução: Ação criativa, ativismo e lutas no interior do Estado*. In: ABERS, Rebecca (Org.), *Ativismo institucional: Criatividade e luta na burocracia brasileira*. Brasília, Editora UnB (no prelo).

ABERS, Rebecca; TATAGIBA, Luciana. *Institutional Activism: Mobilizing for Women's Health from Inside the Bureaucracy*. *Social movement dynamics: new perspective on theory and research from Latin America*, 1ª ed., p. 73-101. Ashgate, 2015.

ALEXANDER, Ernest. *The Planner–Prince Interdependence, Rationalities and Post-communicative Practice*. *Planning Theory and Practice*, v. 2, n. 3, pp. 311–24, 2001.

ATKINS, Ed. *Dams, political framing and sustainability as an empty signifier: the case of Belo Monte*. *Area*, v. 50, n. 2, pp. 232-239, 2018.

BANASZAK, Lee Ann. *The Women's Movement Inside and Outside the State*. Cambridge University Press, 2010.

BARTHE, Yannick; RÉMY, Catherine; TROM, Danny; LINHARDT, Dominique; DE BLIC, Damien; HEURTIN, Jean-Philippe; LAGNEAU, Éric; BELLAING, Cédric; LEMIEUX, Cyril. *Sociologia pragmática: guia do usuário*. *Sociologias*, Porto Alegre, A. 18, n. 41, p. 84-129, 2016.

BARTHES, Roland. *S/Z*. São Paulo: Edições 70, 1999.

BEAUREGARD, Robert. *Between Modernity and Postmodernity: The Ambiguous Position of US Planning*. *Environment and Planning: Society and Space* v. 7, n. 4, pp. 381–95, 1989.

BEITIN, Ben. *Interviewing and Sampling: How Many and Whom*. In: GUBRIUM, Jaber; HOLSTEIN, James; MARVASTI, Amir; MCKINNEY, Karyn. (Orgs.) *The SAGE Handbook of Interview Research: the Complexity of the Craft*, pp. 243-253. Los Angeles: Sage, 2012.

BENVENISTE, Guy. *Mastering the Politics of Planning*. San Francisco: Jossey-Bass, 1989

BERK, Gerald; GALVAN, Dennis; HATTAM, Victoria. *Political Creativity: Reconfiguring Order and Change*. Philadelphia: University Of Philadelphia Press, 2013.

BETTIZA, Gregorio. *Empty Signifier in Practice: Interrogating the Civilizations of the United Nations Alliance of Civilizations*. EUI Working Paper RSCAS 95, 2014.

BEVIR, Mark; RHODES, Roderick. *The State as Cultural Practice*. Oxford: Oxford University Press, 2010.

BOLTANSKI, Luk; THÉVENOT, Laurent. *On justification: economies of worth*. Nova Jersey: Princeton, 2006.

BORER, Michael; FONTANA, Andrea. *Postmodern Trends: Expanding the Horizons of Interviewing Practices and Epistemologies*. In: GUBRIUM, Jaber; HOLSTEIN, James; MARVASTI, Amir; MCKINNEY, Karyn. (Orgs.) *The SAGE Handbook of Interview Research: the Complexity of the Craft*, pp. 45-60. Los Angeles: Sage, 2012.

BOURDIEU, Pierre. *Espíritos de Estado: gênese e estrutura do campo burocrático*. In: *Razões Práticas. Sobre a teoria da ação*. Campinas: Papirus. 1996.

BROWN, Trent. *Sustainability as Empty Signifier: Its Rise, Fall, and Radical Potential*. *Antipode* v. 48, n. 1, pp. 115-133, 2016.

BURGOS, Rosa. *Partnership as a Floating and Empty Signifier within Educational Policies: The Mexican Case*. In: FRANKLIN, B.M., BLOCH, M.N., POPKEWITZ, T.S. (org.). *Educational Partnerships and the State: The Paradoxes of Governing Schools, Children, and Families*. Palgrave Macmillan, New York, 2003, pp. 55-79.

CARTAXO, Mariana. *A política de AIDS (2006-2016): conflitos e transformações*. Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

CAYRES, Domitila. *Ativismo Institucional no coração da Secretaria-Geral da Presidência da República: A Secretaria Nacional de Articulação Social no Governo Dilma Rousseff (2011-2014)*. Tese de Doutorado. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015.

CHARMAZ, Kathy. *Grounded theory*. In: EMERSON, Robert (Org.), *Contemporary field research: Perspectives and formulations*, pp. 335–352. Prospect Heights: Waveland Press, 2001.

CHARMAZ, Kathy. *Constructing grounded theory: A practical guide through qualitative analysis*. Thousand Oaks: Sage, 2006.

CORBIN, Juliet; STRAUSS, Anselm. *Basics of qualitative research: Techniques and procedures for developing grounded theory*. Thousand Oaks: Sage, 2008.

DAVIDSON, Mark. *Sustainability as ideological praxis: The acting out of planning's master-signifier*. City: analysis of urban trends, culture, theory, policy, action, v. 14, n. 4, pp. 390-405, 2010.

DELEUZE, Giles. *Lógica do sentido*. São Paulo: Perspectiva, 1974.

DERRIDA, Jacques. *A Diferença*. In: Margens da filosofia. Campinas: Papyrus, 1991.

DUBOIS, Anna; GADE, Lars-Erik. *Systematic combining: an abductive approach to case research*. Journal of Business Research, n. 55, pp. 553-560, 2002.

EMERSON, Robert; FRETZ, Rachel; SHAW, Linda. *Writing ethnographic fieldnotes*. Chicago: University of Chicago Press, 2011.

EMIRBAYER, Mustafa; MISCHE, Ann. *What is Agency?* American Journal of Sociology, Chicago, v. 103, p. 962-1023, 1998.

FAIRCLOTH, Christopher. *After the Interview: What Is Left at the End*. In: GUBRIUM, Jaber; HOLSTEIN, James; MARVASTI, Amir; MCKINNEY, Karyn. (Orgs.) *The SAGE Handbook of Interview Research: the Complexity of the Craft*, pp. 269-278. Los Angeles: Sage, 2012.

FERREIRA, Daniela. *Ativismo Institucional no Governo Federal: as Práticas dos Analistas Técnicos de Políticas Sociais*. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo, 2016.

FOUCAULT, Michel. *O nascimento da clínica*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1977.

FOUCAULT, Michel. *História da loucura*. São Paulo: Perspectivas, 1978.

FOUCAULT, Michel. *A ordem do discurso*. São Paulo: Loyola, 2014.

FOUCAULT, Michel. *Vigiar e punir: nascimento da prisão*. São Paulo: Vozes, 2015.

FORESTER, John. *Critical Theory and Planning Practice*. Journal of the American Planning Association, v. 46, n. 3, pp. 275-86, 1980.

FREUD, Sigmund. *Beyond the Pleasure Principle*. In: *Beyond the Pleasure Principle and Other Writings*. London: Penguin Books, 2007.

GLASZE, Georg. *The Discursive Constitution of a World-Spanning Region and the Role of Empty Signifiers: The Case of Francophonia*. *Geopolitics*, v. 12, pp. 656–679, 2007.

GOMES, Aureo. *Democracia como significante vazio: Promoção democrática na política externa dos Estados Unidos (2001-2008)*. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 31, n. 92, pp. 1-18, 2016.

GRAMSCI, Antonio. *Concepção dialética da história*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

GRIMMEL, Andreas. *Solidarity in the European Union: Fundamental Value or Empty Signifier*. In: GRIMMEL, Andreas; GIANG, Susanne (Orgs). *Solidarity in the European Union: A fundamental value in crisis*, pp.161-175. Springer, 2017.

GUBRIUM, Jaber; HOLSTEIN, James. *Narrative Practice and the Transformation of Interview Subjectivity*. In: GUBRIUM, Jaber; HOLSTEIN, James; MARVASTI, Amir; MCKINNEY, Karyn. (Orgs.) *The SAGE Handbook of Interview Research: the Complexity of the Craft*, pp. 27-43. Los Angeles: Sage, 2012.

HALLET, Tim; VENTRESCA, Mark. *Inhabited institutions: Social interactions and organization forms in Gouldner's Patterns of Industrial Bureaucracy*. *Theory and Society*, v. 35, pp. 213-236, 2006.

HAMMERSLEY, Martyn; ATKINSON, Paul. *Ethnography: Principles in practice*. London: Routledge, 2007.

HEGEL, Georg W. F. *Fenomenologia do espírito*. Petrópolis: Vozes, 2018.

HERZOG, Hanna. *Interview Location and its Social Meaning*. In: GUBRIUM, Jaber; HOLSTEIN, James; MARVASTI, Amir; MCKINNEY, Karyn. (Orgs.) *The SAGE Handbook of Interview Research: the Complexity of the Craft*, pp. 207-217. Los Angeles: Sage, 2012.

HOCH, Charles. *What Planners Do: Power, Politics and Persuasion*. Chicago: Planners Press, 1994.

HUSS, Oksana. *Corruption, Crisis, and Change: Use and Misuse of an Empty Signifier*. In: RESENDE, Erica; BUDRYTÈ, Dovilè; BUHARI-GULMEZ, Didem (Orgs). *Crisis and Change in Post-Cold War Global Politics*. Palgrave Macmillan: Cham, 2018.

JOAS, Hans. *Intelligence and Reconstruction*. In: JOAS, H.; GAINES, J.; KEAST, P. *The Creativity of Action*, pp. 126-145. Chicago: University Of Chicago Press, 1996.

JOHNSON, John; ROWLANDS, Timothy. *The Interpersonal Dynamics of In-Depth Interviewing*. In: GUBRIUM, Jaber; HOLSTEIN, James; MARVASTI, Amir; MCKINNEY,

Karyn. (Orgs.) *The SAGE Handbook of Interview Research: the Complexity of the Craft*, pp. 99-113. Los Angeles: Sage, 2012.

KAISER, Karen. *Protecting Confidentiality*. In: GUBRIUM, Jaber; HOLSTEIN, James; MARVASTI, Amir; MCKINNEY, Karyn. (Orgs.) *The SAGE Handbook of Interview Research: the Complexity of the Craft*, pp. 457-464. Los Angeles: Sage, 2012.

KOECHLIN, Lucy. *Corruption as an empty signifier: politics and political order in Africa*. Brill: Boston, 2013.

LACAN, Jacques. *O seminário 5: as formações do inconsciente*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.

LACLAU, Ernesto. *Universalism, particularism and the question of identity*. In: *Emancipations*, pp. 20-35. London: Verso, 1996.

LACLAU, Ernesto. *Philosophical roots of discourse theory*. Centre for Theoretical Studies in the Humanities and Social Sciences. 2010. Disponível em: <<https://noehernandezcortez.files.wordpress.com/2010/11/philosophical-roots-of-discoursetheory.pdf>>. Acesso em: 04 mai. 2020.

LACLAU, Ernesto. *A razão populista*. São Paulo: Três Estrelas, 2018.

LAYDER, Derek. *Sociological practice: Linking theory and research*. London: Sage, 1998.

LINCOLN, Yvonna; GUBA, Egon. *Naturalistic inquiry*. Newbury Park: Sage, 1985.

LIPSKY, Michael. *Street-level democracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation, 2010.

LOCKE, Karen. *Rational control and irrational free-play: Dual-thinking modes as necessary tension in grounded theorizing*. In: BRYANT, Antony; CHARMAZ, Kathy (Orgs.), *The Sage handbook of grounded theory*, pp. 565–579. London: Sage, 2007.

LUXEMBURGO, Rosa. *Greve de massas, partido e sindicato*. São Paulo: Kairós, 1979.

MACQUEEN, Kathleen; GUEST, Greg. *An introduction to team-based qualitative research*. In: *Handbook for team-based qualitative research*, pp. 3–19. Lanham: Altamira Press, 2008.

MARZANO, Marco. *Informed Consent*. In: GUBRIUM, Jaber; HOLSTEIN, James; MARVASTI, Amir; MCKINNEY, Karyn. (Orgs.) *The SAGE Handbook of Interview Research: the Complexity of the Craft*, pp. 443-456. Los Angeles: Sage, 2012.

MASON, Jennifer. *Qualitative researching*. London: Sage, 2002.

MILES, Matthew; HUBERMAN, Michael. *Qualitative data analysis*. Thousand Oaks: Sage, 1994.

MORETTI, Bruno. *O planejamento governamental como discurso: tensões entre política e técnica (1930-2003)*. Tese de Doutorado. Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

MORETTI, Bruno. *Ocupar a casa vazia: impeachment de 2016 e a construção de sentidos no domínio público*. Brasília: Chiado, 2017.

MOUFFE, Chantal. *Sobre o político*. São Paulo: Martins Fontes, 2015.

NABERS, Dirk. *Filling the Void of Meaning: Identity Construction in U.S. Foreign Policy After September 11, 2001*. *Foreign Policy Analysis*, v. 5, pp. 191–214, 2009.

OFFE, Claus. *Governance: an empty signifier?* *Constellations*, v. 16, n. 4, pp. 550-562, 2009.

OLSSON, Jan; HYSING, Erik. *Theorizing inside Activism: Understanding Policymaking and Policy Change from Below*. *Planning Theory & Practice*, v. 13, n. 2, pp. 257-273, 2012.

PATTON, Michael. *Qualitative research & evaluation methods*. Thousand Oaks: Sage, 2002.

PEATTIE, Lisa. 1968. *Reflections on Advocacy Planning*. *Journal of the American Institute of Planners*, v. 34, n. 2, pp. 80–88, 1968.

PETTINICCHIO, David. *Institutional Activism: Reconsidering the Insider/Outsider Dichotomy*. *Sociology Compass* v. 6, n. 6, pp. 499-510, 2012.

RIESSMAN, Catherine. *Analysis of Personal Narratives*. In: GUBRIUM, Jaber; HOLSTEIN, James; MARVASTI, Amir; MCKINNEY, Karyn. (Orgs.) *The SAGE Handbook of Interview Research: the Complexity of the Craft*, pp. 367-379. Los Angeles: Sage, 2012.

SALDAÑA, Johnny. *The Coding Manual for Qualitative Researchers*. Los Angeles, Sage, 2013.

SANTIAGO, Ariadne. *Capacidades burocráticas na prática: um olhar através das lentes dos analistas do licenciamento ambiental federal*. Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

SANTORO, Wayne; MCGUIRE, Gail. *Social Movement Insiders: The Impact of Institutional Activists on Affirmative Action and Comparable Worth Policies*. *Social Problems*, v. 44, pp. 503–19, 1997.

SAUSSURE, Ferdinand de. *Curso de linguística geral*. São Paulo: Citrix, 2006.

SIHLONGONYANE, Mfaniseni Fana. *Empty Signifiers of Transformation in Participatory Planning and the Marginalization of Black People in South Africa*. *Planning, Practice & Research*, v. 30, n. 1, pp. 83–100, 2015.

SILVERMAN, David. *Qualitative research: Theory, method, and practice*. London: Sage, 1997.

STERN, Phyllis; PORR, Caroline. *Essentials of accessible grounded theory*. Walnut Creek: Left Coast Press, 2011.

STRAUSS, Anselm. *Qualitative analysis for social scientists*. Cambridge: Cambridge University Press, 1987.

VIANA, Rafael. *Programa Minha Casa Minha Vida - Entidades: um olhar para a ação dos atores em torno das controvérsias*. Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

VILAÇA, Luiz. *Costuras, deslocamentos e bricolagens: A atuação de procuradores do Ministério Público Federal no caso de Belo Monte*. Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

WANG, Jinjun; YAN, Ying. *The Interview Question*. In: GUBRIUM, Jaber; HOLSTEIN, James; MARVASTI, Amir; MCKINNEY, Karyn. (Orgs.) *The SAGE Handbook of Interview Research: the Complexity of the Craft*, pp. 231-242. Los Angeles: Sage, 2012.

WARREN, Carol. *Interviewing as Social Interaction*. In: GUBRIUM, Jaber; HOLSTEIN, James; MARVASTI, Amir; MCKINNEY, Karyn. (Orgs.) *The SAGE Handbook of Interview Research: the Complexity of the Craft*, pp. 129-143. Los Angeles: Sage, 2012.

WEBER, Max. *Burocracia*. In: GERTH, H. H.; WRIGHT MILLS, C. (org.). *Ensaio de sociologia*. Rio de Janeiro: Zahar Ed. 1974.

WEBER, Max. *O sentido da neutralidade axiológica nas ciências sociais e econômicas*. In: WEBER, Max. *Metodologia das Ciências Sociais*. Campinas: Editora da Unicamp, 1995.

WITTGENSTEIN, Ludwig. *Investigações Filosóficas*. São Paulo: Nova Cultural, 1999.

WOLCOTT, Harry. *Transforming qualitative data: Description, analysis, and interpretation*. Thousand Oaks: Sage, 1994.

XAVIER, Elaine. *A Inserção das Mulheres nas Carreiras de Gestão Governamental: Divisão Sexual do Trabalho e Análise da Política Social-Trabalho*. Dissertação (Mestrado). Universidade de Brasília, 2018.

YIN, Robert. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZITTOUN, Philippe. *The Political Process of Policymaking: A pragmatic approach on Public Policy*. Palgrave-McMilan, 2014.

Anexos

Anexo A: Termo de consentimento livre e esclarecido

Termo de Consentimento Livre e Esclarecido	
Pessoa entrevistada	Data da entrevista
<p>Declaro livre e integral consentimento e compreensão dos seguintes termos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Concederei entrevista para contribuir para a pesquisa de doutorado de Otávio Ventura. 2. A pesquisa busca compreender como servidores públicos formulam as suas próprias teorias, tendo como pano de fundo os processos de concepção de modelo e de elaboração do Plano Plurianual. 3. A entrevista poderá ser gravada e o pesquisador poderá tomar notas. 4. Minha participação na pesquisa será mantida em absoluto sigilo. 5. Também serão mantidos sob sigilo absoluto quaisquer dados que possam contribuir, ainda que indiretamente, para revelar identidades, minha ou de terceiros. 6. Autorizo que o conteúdo desta entrevista seja empregado na pesquisa. 	
Assinatura (pessoa entrevistada)	
Assinatura (pesquisador)	

Anexo B: Lista de entrevistas

Código	Descrição
E 1	Analista de Planejamento e Orçamento. Titular ou ex-titular de coordenação-geral (DAS 4).
E 2	Servidora ou servidor de carreira. Titular ou ex-titular de coordenação-geral (DAS 4).
E 3	Analista de Planejamento e Orçamento. Titular ou ex-titular de diretoria ou equivalente (DAS 5).
E 4	Analista de Planejamento e Orçamento. Titular ou ex-titular de coordenação-geral (DAS 4).
E 5	Analista de Planejamento e Orçamento. Titular ou ex-titular de coordenação-geral (DAS 4).
E 6	Analista de Planejamento e Orçamento. Titular ou ex-titular de coordenação-geral (DAS 4).
E 7	Analista de Planejamento e Orçamento. Titular ou ex-titular de coordenação-geral (DAS 4).
E 8	Servidora ou servidor de carreira. Titular ou ex-titular de coordenação-geral (DAS 4).
E 9	Analista de Planejamento e Orçamento. Titular ou ex-titular de coordenação-geral (DAS 4).
E 10	Servidora ou servidor de carreira. Titular ou ex-titular de diretoria ou equivalente (DAS 5).
E 11	Analista de Planejamento e Orçamento. Titular ou ex-titular de coordenação (DAS 3).
E 12	Analista de Planejamento e Orçamento. Titular ou ex-titular de coordenação-geral (DAS 4).
E 13	Analista de Planejamento e Orçamento. Titular ou ex-titular de coordenação-geral (DAS 4).
E 14	Analista de Planejamento e Orçamento. Titular ou ex-titular de diretoria ou equivalente (DAS 5).
E 15	Servidora ou servidor de carreira. Titular ou ex-titular de diretoria ou equivalente (DAS 5).
E 16	Analista de Planejamento e Orçamento. Titular ou ex-titular de coordenação (DAS 3).
E 17	Analista de Planejamento e Orçamento. Titular ou ex-titular de coordenação-geral (DAS 4).

E 18	Analista de Planejamento e Orçamento. Titular ou ex-titular de diretoria ou equivalente (DAS 5).
E 19	Analista de Planejamento e Orçamento. Titular ou ex-titular de coordenação-geral (DAS 4).
E 20	Analista de Planejamento e Orçamento. Titular ou ex-titular de diretoria ou equivalente (DAS 5).
E 21	Servidora ou servidor de carreira. Titular ou ex-titular de diretoria ou equivalente (DAS 5).
E 22	Analista de Planejamento e Orçamento. Titular ou ex-titular de secretaria nacional ou equivalente (DAS 6).
E 23	Analista de Planejamento e Orçamento. Titular ou ex-titular de coordenação (DAS 3).
E 24	Servidora ou servidor de carreira. Titular ou ex-titular de secretaria nacional ou equivalente (DAS 6).
E 25	Analista de Planejamento e Orçamento. Titular ou ex-titular de coordenação (DAS 3).
E 26	Analista de Planejamento e Orçamento. Assistente ou ex-assistente (DAS 2).
E 27	Analista de Planejamento e Orçamento. Titular ou ex-titular de coordenação-geral (DAS 4).
E 28	Analista de Planejamento e Orçamento. Titular ou ex-titular de diretoria ou equivalente (DAS 5).
E 29	Servidora ou servidor de carreira. Titular ou ex-titular de secretaria nacional ou equivalente (DAS 6).
E 30	Analista de Planejamento e Orçamento. Titular ou ex-titular de diretoria ou equivalente (DAS 5).
E 31	Analista de Planejamento e Orçamento. Titular ou ex-titular de secretaria nacional ou equivalente (DAS 6).
E 32	Analista de Planejamento e Orçamento. Titular ou ex-titular de coordenação-geral (DAS 4).
E 33	Analista de Planejamento e Orçamento. Titular ou ex-titular de coordenação-geral (DAS 4).
E 34	Analista de Planejamento e Orçamento. Titular ou ex-titular de diretoria ou equivalente (DAS 5).
E 35	Analista de Planejamento e Orçamento. Titular ou ex-titular de diretoria ou equivalente (DAS 5).
E 36	Analista de Planejamento e Orçamento. Titular ou ex-titular de coordenação (DAS 3).

E 37	Servidora ou servidor de carreira. Titular ou ex-titular de secretaria nacional ou equivalente (DAS 6).
E 38	Analista de Planejamento e Orçamento. Titular ou ex-titular de diretoria ou equivalente (DAS 5).
E 39	Analista de Planejamento e Orçamento. Titular ou ex-titular de coordenação-geral (DAS 4).
E 40	Servidora ou servidor de carreira. Titular ou ex-titular de secretaria nacional ou equivalente (DAS 6).

Anexo C: Lista de documentos

Código	Descrição
D 1	<p>Discurso na cerimônia de apresentação do Avança Brasil: Plano Plurianual 2000/2003 e do Orçamento da União para o ano 2000.</p> <p>http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso/discursos/2o-mandato/1999-1/27.1.pdf/view</p>
D 2	<p>Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento. Palácio do Planalto, 22 de janeiro de 2007.</p> <p>http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2007/22-01-2007-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-cerimonia-de-lancamento-do-programa-de-aceleracao-do-crescimento/view</p>
D 3	<p>Livro Branco do Planejamento</p> <p>BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. <i>O desafio do planejamento governamental</i>. Brasília, 2002.</p>
D 4	<p>Manual Técnico de Orçamento. Instruções para Elaboração da Proposta Orçamentária da União para 2000. Brasília, 1999.</p> <p>https://www1.siop.planejamento.gov.br/mto/lib/exe/fetch.php/mtos_anos_anteriores_pdf:mto_2000.pdf</p>
D 5	<p>Mensagem ao Congresso Nacional: abertura da 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 54ª Legislatura (2011).</p> <p>http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/mensagem-ao-congresso/mensagem-ao-congresso-nacional-2010-2016/mensagem-ao-congresso-nacional-2011.pdf/@download/file/Mensagem%20ao%20Congresso%20Nacional%20-%202011.pdf</p>
D 6	<p>Mensagem Presidencial que encaminhou o projeto de lei do PPA 2012-2015.</p> <p>BRASIL. <i>Plano Plurianual 2012-2015: projeto de lei (Mensagem Presidencial)</i>. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2011.</p>
D 7	<p>Mensagem ao Congresso Nacional na abertura da 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 51ª Legislatura (1999).</p> <p>http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso/mensagens-ao-congresso/1999</p>
D 8	<p>Notícia Folha de São Paulo: "FHC descarta ingerência política no PPA" (20/10/1999)</p> <p>https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2010199914.htm</p>
D 9	<p>Notícia Correio Braziliense: "Plano Plurianual é alvo de críticas de especialistas do próprio governo" (17/04/2013)</p> <p>https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2013/04/17/internas_economia,361071/plano-plurianual-e-alvo-de-criticas-de-especialistas-do-proprio-governo.shtml</p>

D 10	PAULO, L. F. A. <i>Apresentação “Comentários sobre o PPA 2012-2015: gestão para resultados ou painel de políticas?”</i> . VI Congresso Consad de Gestão Pública. Brasília, 2013. https://pt.slideshare.net/LuizFernandoArantesP/apresentao-consad-comentrios-sobre-o-ppa-20122015
D 11	LEI Nº 11.653, DE 7 ABRIL DE 2008. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008/2011.
D 12	DECRETO Nº 6.601, DE 10 DE OUTUBRO DE 2008. Dispõe sobre a gestão do Plano Plurianual 2008-2011 e de seus programas.
D 13	LEI Nº 12.593, DE 18 DE JANEIRO DE 2012. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015.
D 14	DECRETO Nº 7.866, DE 19 DE DEZEMBRO DE 2012. Regulamenta a Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012, que institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015.
D 15	LEI Nº 12.593, DE 18 DE JANEIRO DE 2012. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015. Anexo I.
D 16	Ofício nº 1020/2011-SPM/PR. Brasília, 18 de maio de 2011.
D 17	Nota Técnica Conjunta Nº 8. 2012. https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2012/ntc08.pdf
D 18	Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República – Exercício de 2014. BRASIL. Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República – Exercício de 2014. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2015.
D 19	Nota CFEMEA: “Depois de dez anos, o fim do Orçamento Mulher” (2012) http://www.cfemea.org.br/index.php/mobile-colecao-femea-e-publicacoes/colecao-femea/397-numero-173-julho-a-dezembro-de-2012/3836-depois-de-dez-anos-o-fim-do-orcamento-mulher
D 20	Nota Contas Abertas: “Retrocesso orçamentário e democrático” (10/12/2013) https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,retrocesso-orcamentario-e-democratico-imp-,1040666
D 21	Nota Inesc: “Nova metodologia do PPA causa desconforto nos Ministérios” (19/04/2011) https://www.inesc.org.br/nova-metodologia-do-ppa-causa-desconforto-nos-ministerios/
D 22	DECRETO Nº 1.825, DE 29 DE FEVEREIRO DE 1996. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções Gratificadas do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado e dá outras providências.
D 23	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE. http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf
D 24	MEDIDA PROVISÓRIA No 1.795, DE 1 DE JANEIRO DE 1999. Altera dispositivos da Lei no 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências.

D 25	MEDIDA PROVISÓRIA No 1.911-8, DE 29 DE JULHO DE 1999. Altera dispositivos da Lei no 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências.
D 26	Discurso do Presidente da República na reunião de apresentação do sistema de gerenciamento do programa Brasil em Ação, PALÁCIO DO PLANALTO, BRASÍLIA, DF, 23 DE OUTUBRO DE 1996. http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso/discursos/1o-mandato/1996-1/
D 27	Relatório Programa Brasil em Ação: 2 anos http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso/publicacoes/programa-brasil-em-acao-2-anos/view
D 28	Notícia Folha de São Paulo: "FHC prefere governar com segundo escalão" (04/05/1997) https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1997/5/04/brasil/7.html
D 29	DECRETO No 3.268, DE 30 DE NOVEMBRO 1999. Aprova o Estatuto e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções Gratificadas da Fundação Escola Nacional de Administração Pública - ENAP, e dá outras providências.
D 30	Nota "Governo cria rede de informações sobre o Avanço Brasil" (20/09/2000) http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planejamento-e-investimentos/noticias/governo-cria-rede-de-informacoes-sobre-o-avanca
D 31	Notícia Isto É: "Malvadeza tem limite. Com o apoio do Palácio do Planalto, Jader Barbalho derrota Antônio Carlos Magalhães e, depois de um festival de hipocrisia, vai comandar os rumos do Avanço Brasil" (29/09/1999) https://istoe.com.br/38358_MALVADEZA+TEM+LIMITE/
D 32	Notícia Folha de São Paulo: "FHC descarta ingerência política no PPA" (20/10/1999) https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2010199914.htm
D 33	DECRETO-LEI Nº 2.347, DE 23 DE JULHO DE 1987. Cria na Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República os cargos que especifica, e dá outras providências.
D 34	LEI Nº 8.270, DE 17 DE DEZEMBRO DE 1991. Dispõe sobre reajuste da remuneração dos servidores públicos, corrige e reestrutura tabelas de vencimentos, e dá outras providências.
D 35	Retificação publicada na página 4.245 da Seção 2 do Diário Oficial da União do dia 9/07/1992.
D 36	Edital MARE nº 3, de 6 de outubro de 1997. Concurso Público para os Cargos de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, Analista de Orçamento e Técnico de Planejamento e Pesquisa.
D 37	Edital MARE nº 11, de 16 de outubro de 1998. Concurso Público para os Cargos de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental e Analista de Orçamento.
D 38	Edital ESAF nº 28, de 23 de novembro de 2000. Concurso Público para provimento de cargos de Analista de Planejamento e Orçamento e Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

D 39	Retificação publicada na página 14 da Seção 3 do Diário Oficial da União do dia 13/12/2000.
D 40	DECRETO No 3.224, DE 28 DE OUTUBRO DE 1999. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções Gratificadas do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e dá outras providências.
D 41	LEI Nº 10.180, DE 6 DE FEVEREIRO DE 2001. Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências.
D 42	BELCHIOR, Miriam. O desafio da estruturação do Gabinete do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. IX Congresso Internacional del CLAD. Madri, 2004.
D 43	DE TONI, Jackson. Planejamento e Monitoramento de Ações Estratégicas - A Experiência do Governo Lula no Brasil. IX Congresso Internacional del CLAD. Madri, 2004.
D 44	CHAVES, Miriam. Sistema de Apoio ao Monitoramento das Metas Presidenciais. IX Congresso Internacional del CLAD. Madri, 2004.
D 45	Mensagem ao Congresso Nacional: abertura da 2ª Sessão Legislativa Ordinária da 52ª Legislatura (2004). http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/mensagem-ao-congresso-nacional/mensagem-ao-congresso-nacional-lula-2004
D 46	Plano de Gestão do PPA 2004-2007. http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/spi-1/publicacoes/antigas/modelo-de-gestao/081009_ppa_mg_planoges.pdf
D 47	Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante reunião do Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Palácio do Planalto, 11 de março de 2004. http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2004/11-03-2004-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-durante-reuniao-do-conselho-nacional-de-desenvolvimento-economico-e-social/view
D 48	DECRETO Nº 5.135, DE 7 DE JULHO DE 2004. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Casa Civil da Presidência da República, e dá outras providências.
D 49	Apresentação “Metas Presidenciais: Programas Estratégicos e Prioritários do Governo Federal”. Subchefia de Articulação e Monitoramento, Casa Civil da Presidência da República. Maio de 2004. https://slideplayer.com.br/slide/292110/
D 50	Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 30, de 2003. https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/ppa/2004-2007/ppa-2004-2007/proposta/texto_lei.pdf

D 51	<p>NOTAS TAQUIGRÁFICAS DA VIGÉSIMA SÉTIMA REUNIÃO ORDINÁRIA DA COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO, REALIZADA NOS DIAS 09, 10, 11, 12, 15, 16 E 17 DE DEZEMBRO DE 2003.</p> <p>https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/atas/2003/ror/27%C2%AA%20ROR%20,%20em%209,%2010,%2011%20,%2012,%2015,%2016%20%20e%2017-12-2003%20-%20Notas%20Taquir%C3%A1ficas.pdf</p>
D 52	<p>NOTAS TAQUIGRÁFICAS DA PRIMEIRA REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA DA COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO , REALIZADA EM 17 DE FEVEREIRO DE 2004.</p> <p>https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/atas/2004/REX/01rex_nt.pdf</p>
D 53	<p>Diário do Congresso Nacional, suplemento à edição nº 10, de 09/07/2004.</p> <p>https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/2218?sequencia=731&sequenciaFinal=740</p>
D 54	<p>LEI Nº 10.933, DE 11 DE AGOSTO DE 2004. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2004/2007.</p>
D 55	<p>PORTARIA Nº 198, DE 18 DE JULHO DE 2005. Estabelece os procedimentos e a periodicidade para registro de informações relacionadas com o desempenho das ações do Plano Plurianual, no Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento - SIGPLAN.</p>
D 56	<p>Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. <i>Monitoramento em números : programas e ações do Plano Plurianual 2004–2007: ano base 2005</i>. Brasília: MP, 2006.</p>
D 57	<p>CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988.</p>
D 58	<p>Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. <i>PPA 2004-2007: Manual de Elaboração de Programas</i>. Brasília: MP, 2003.</p>
D 59	<p>NOTAS TAQUIGRÁFICAS DA PRIMEIRA REUNIÃO ORDINÁRIA DA COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO, REALIZADA NOS DIAS 27 E 28 DE JANEIRO DE 2004.</p> <p>https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/atas/ror_3sle_2004/1%C2%AA%20ROR-3%C2%AASLE,%20em%2027%20e%2028-01-04%20-%20Notas%20Taquir%C3%A1ficas.pdf</p>
D 60	<p>PPA 2004-2007. Projeto de Lei.</p> <p>https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/ppa/2004-2007/ppa-2004-2007/proposta/texto_lei.pdf</p>
D 61	<p>CONGRESSO NACIONAL. COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS E FISCALIZAÇÃO. PROJETO DE LEI DO PLANO PLURIANUAL 2004-2007. EMENDAS AO TEXTO DA LEI - POR PARECER/AUTOR.</p> <p>https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/ppa/2004-2007/ppa-2004-2007/autografoplenario/15_parecer_texto_lei.pdf</p>

D 62	<p>PARECER Nº 40, DE 2004-CN. Da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO, sobre o Projeto de Lei nº 30, de 2003-CN, que "Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2004/2007".</p> <p>https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/ppa/2004-2007/ppa-2004-2007/relfinal/relapres/01_rel_PPA2004-2007.pdf</p>
D 63	<p>PPA 2004-2007. Substitutivo.</p> <p>https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/ppa/2004-2007/ppa-2004-2007/relfinal/relatorio_vencido/102_substitutivo_ao_pl.pdf</p>
D 64	<p>NOTAS TAQUIGRÁFICAS DA TERCEIRA REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA DA COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO, REALIZADA EM 15 DE DEZEMBRO DE 2004.</p> <p>https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/atas/2004/REX/03rex_nt.pdf</p>
D 65	<p>BR AF for the Federal Water Resources Management Project (Sumário Executivo do Pró-Água).</p> <p>https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/project-detail/P100154?lang=en</p>
D 66	<p>Processo 03000.004881/2004-68. Ministério da Integração Regional.</p> <p>https://protocolointegrado.gov.br/Protocolo/documento/detalhes_documento.jsf?protocolo=03000004881200468</p>
D 67	<p>NOTAS TAQUIGRÁFICAS DA SÉTIMA REUNIÃO ORDINÁRIA DA COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO, REALIZADA EM 01 DE ABRIL DE 2004.</p> <p>https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/atas/2004/ror/07%C2%AA%20ROR,%20em%2001-04-04%20-%20Notas%20Taquigr%C3%A1ficas.pdf</p>
D 68	<p>Aviso-circular nº 334. Ministério da Fazenda. Brasília, 27 de agosto de 2004.</p> <p>ABREU, Cilair. <i>Orçamento Público: uma análise das transformações do instrumento para a formulação de políticas públicas de investimento em infraestrutura</i>. Universidade de Brasília (Tese de Doutorado). 2014.</p>
D 69	<p>Projeto Piloto de Investimentos-PPI. Relatório de Progresso PPI nº1.</p> <p>http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/projeto-piloto-de-investimentos-ppi</p>
D 70	<p>Grade curricular do Curso de Avaliação Socioeconômica de Projetos. 4 a 15 de maio de 2009.</p> <p>https://www.cepal.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/ilpes/noticias/paginas/0/35920/P35920.xml&xsl=/ilpes/tpl/p18f.xsl&base=/ilpes/tpl/top-bottom.xsl</p>
D 71	<p>Apresentação “Introduccion a la evaluacion de grandes proyectos - Eduardo Aldunate”.</p> <p>https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/5/24455/Introduccion%20a%20la%20evaluacion%20de%20grandes%20proyectos.ppt</p>
D 72	<p>Portaria Interministerial nº 10/MP/MF/CC, de 11 de janeiro de 2005.</p>
D 73	<p>Portaria Ministerial nº 67/MP, de 11 de abril de 2005.</p>

D 74	<p>Ofício-circular 2005/SPI/MP. Assunto: “INFORMA QUE ENCONTRA-SE DISPONIVEL NO SITE DO SIGPLAN, A MINUTA DO MANUAL DE APRESENTACAO DE ESTUDOS DE VIABILIDADE DE PROJETOS DE GRANDE VULTO”.</p> <p>https://protocolointegrado.gov.br/Protocolo/documento/detalhes_documento.jsf?protocolo=03300000105200595</p>
D 75	<p>Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. <i>Manual de apresentação de estudos de pré-viabilidade de projetos de grande vulto</i>. Brasília: MP, 2005.</p>
D 76	<p>Tribunal de Contas da União. ACÓRDÃO 46/2014 – PLENÁRIO.</p>
D 77	<p>Ofício nº 01/CTPGV/CMA/MP. Brasília, 20 de abril de 2010.</p> <p>https://protocolointegrado.gov.br/Protocolo/documento/detalhes_documento.jsf?protocolo=03300000338201055</p>
D 78	<p>Ofício nº 01/CTPGV/CMA/MP. Brasília, 05 de janeiro de 2011.</p> <p>https://protocolointegrado.gov.br/Protocolo/documento/detalhes_documento.jsf?protocolo=03300001032201016</p>
D 79	<p>Resolução nº 1/CMA, de 12 de maio de 2005.</p>
D 80	<p>Mensagem ao Congresso Nacional: abertura da 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 53ª Legislatura (2007).</p> <p>http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/mensagem-ao-congresso-nacional/mensagem-ao-congresso-nacional-lula-2007/view</p>
D 81	<p>DECRETO Nº 6.601, DE 10 DE OUTUBRO DE 2008. Dispõe sobre a gestão do Plano Plurianual 2008-2011 e de seus programas.</p>
D 82	<p>IPEA. Texto para discussão nº 1.369. 2009.</p> <p>http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1369.pdf</p>
D 83	<p>Boletim Informativo da Comissão de Monitoramento e Avaliação. Ano 01, número 08. 01/12/2006.</p> <p>http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/spi-1/publicacoes/antigas/cma-1/061201_ppa_cma_boletim08.pdf</p>
D 84	<p>Boletim Informativo da Comissão de Monitoramento e Avaliação. Ano 01, número 01. 28/04/2006.</p> <p>http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/spi-1/publicacoes/antigas/cma-1/060428_ppa_cma_boletim01.pdf</p>
D 85	<p>Boletim Informativo da Comissão de Monitoramento e Avaliação. Ano 01, número 02. 30/05/2006.</p> <p>http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/spi-1/publicacoes/antigas/cma-1/060530_ppa_cma_boletim02.pdf</p>

D 86	IPEA. Nota técnica. Como elaborar modelo lógico de programa: um roteiro básico. 2007. http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5767/1/NT_n02_Como-elaborar-modelo-logico-programa_Disoc_2007-fev.pdf
D 87	Relatório de avaliação do PPA 2004-2007 – ano base 2006. http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/plano-plurianual/publicacoes/2008-2011/relatorios-anuais-de-avaliacao#2007
D 88	Manual de Avaliação do PPA 2004-2007 – ano base 2006. http://bibliotecadigital.seplan.planejamento.gov.br/handle/iditem/683
D 89	Manual de Elaboração do PPA 2008-2011. http://bibliotecadigital.seplan.planejamento.gov.br/handle/iditem/687
D 90	Relatório de avaliação do PPA 2004-2007 – ano base 2007. http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/plano-plurianual/publicacoes/2008-2011/relatorios-anuais-de-avaliacao#2008
D 91	Relatório de avaliação do PPA 2008-2011 – ano base 2008. http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/publicacoes/rel_aval_exer2009_anobase_2008.pdf
D 92	Mensagem ao Congresso Nacional: abertura da 3ª Sessão Legislativa Ordinária da 53ª Legislatura (2009). http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/mensagens-ao-congresso/mensagem-ao-congresso-nacional-na-abertura-da-terceira-sessao-legislativa-ordinaria-da-53a-legislatura-2009/mensagem-ao-congresso-nacional-2009-parte-1/view
D 93	Ata da 4ª Reunião Ordinária da CMA. 27 de abril de 2009. http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/spi-1/publicacoes/antigas/documentos/ata_4_cma_270409.pdf
D 94	Ata da 5ª Reunião Ordinária da CMA. 17 de setembro de 2009. http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/spi-1/publicacoes/antigas/documentos/ata_5_cma_170909.pdf
D 95	Ata da 2ª Reunião Ordinária da CMA. 16 de março de 2009. http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/spi-1/publicacoes/antigas/documentos/ata_2_cma_160309.pdf
D 96	Ata da 3ª Reunião Extraordinária da CMA. 24 de março de 2009. http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/spi-1/publicacoes/antigas/documentos/ata_3_cma_240309.pdf
D 97	Tribunal de Contas da União. ACÓRDÃO 117/2011 – PLENÁRIO.

D 98	<p>WORLD BANK. <i>Management and Evaluation within the Plano Plurianual: Institutionalization without Impact?</i> November 6, 2006.</p> <p>http://documents.worldbank.org/curated/en/173031468231858960/Management-and-evaluation-within-the-Plano-Plurianual-institutionalization-without-impact</p>
D 99	<p>Ofício Nº 2103/2009 TCU/SEMAG-Gab, de 17 de agosto de 2009.</p> <p>https://protocolointegrado.gov.br/Protocolo/documento/detalhes_documento.jsf?protocolo=03300000818200982</p>
D 100	Tribunal de Contas da União. ACÓRDÃO 102/2009 – PLENÁRIO.
D 101	<p>Apresentação do Ministro Guido Mantega na solenidade de lançamento do PAC. Palácio do Planalto, 22 de janeiro de 2007.</p> <p>http://fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/apresentacoes/arquivos/2007/r220107-pac-pdf29/view</p>
D 102	DECRETO Nº 6.025, DE 22 DE JANEIRO DE 2007. Institui o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, o seu Comitê Gestor, e dá outras providências.
D 103	<p>Atas de reuniões do CGPAC entre 2007 e 2010.</p> <p>http://pac.gov.br/pub/up/atas/Atas%20CGPAC%202007%20a%202010.pdf</p>
D 104	<p>Notícia Estadão: “Dilma é a ‘mãe’ do PAC, diz Lula em morro do Rio” (07/03/2008)</p> <p>https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,dilma-e-a-mae-do-pac-diz-lula-em-morro-do-rio,136437</p>
D 105	<p>Portaria que formaliza a troca de comando na SPI em 04/05/2007.</p> <p>http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=04/05/2007&jornal=2&pagina=2&totalArquivos=44</p>
D 106	Resolução Nº 08/CMA, de 22 de agosto de 2007.
D 107	<p>Página com 22 deliberações da CMA publicadas de uma vez só. Diário Oficial da União, 24 de agosto de 2007, Seção 1, página 51.</p> <p>http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=24/08/2007&jornal=1&pagina=51&totalArquivos=56</p>
D 108	<p>1º Balanço do PAC 1 (janeiro a abril de 2007).</p> <p>http://pac.gov.br/pub/up/relatorio/0c80da2335c2de4bd3b74308a1018f55.pdf</p>
D 109	<p>2º Balanço do PAC 2015-2018 (ano I).</p> <p>http://pac.gov.br/pub/up/relatorio/23216159149151fbfbcedb1d57dff510.pdf</p>
D 110	Portaria Interministerial Nº 283/MP/MF/CC-PR, de 23 de agosto de 2007.
D 111	<p>Cadastro de Ações Orçamentárias do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento</p> <p>https://www1.siop.planejamento.gov.br/acessopublico/?pp=acessopublico&ex=0&fp=inicio</p>
D 112	DECRETO Nº 6.394, DE 12 DE MARÇO DE 2008. Dispõe sobre a execução orçamentária e financeira dos órgãos, dos fundos e das entidades do Poder Executivo até a publicação da Lei

	Orçamentária de 2008, altera o Decreto no 6.025, de 22 de janeiro de 2007, que institui o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC e o seu Comitê Gestor, e dá outras providências.
D 113	PORTARIA MP Nº 292, DE 16 DE SETEMBRO DE 2008. Regula o processamento do cadastro dos empreendimentos e a autorização de empenho das dotações orçamentárias das ações do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC.
D 114	RESOLUÇÃO MEC Nº 30 DE 10 DE NOVEMBRO DE 2010. Autoriza a transferência de recursos financeiros para garantir o abastecimento de água em condições apropriadas para consumo em escolas públicas, nos moldes e sob a égide da Resolução nº 3, de 1º de abril de 2010, e dá outras providências. https://www.fn-de.gov.br/index.php/centrais-de-conteudos/publicacoes/category/60-2012?download=5058:res030-10112010
D 115	MEDIDA PROVISÓRIA Nº 389, DE 5 DE SETEMBRO DE 2007. Dispõe sobre a Carreira de Analista de Infra-Estrutura e sobre o cargo isolado de provimento efetivo de Especialista em Infra-Estrutura Sênior.
D 116	Exposição de Motivos nº 00202/2007/MP. Ministério do Planejamento. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Exm/EM-202-MP.htm
D 117	Edital MPOG nº 1, DE 8 DE FEVEREIRO DE 2008. CONCURSO PÚBLICO PARA INGRESSO NA CARREIRA DE ANALISTA DE INFRA-ESTRUTURA E PARA O CARGO DE ESPECIALISTA EM INFRAESTRUTURA SÊNIOR. http://www.cespe.unb.br/concursos/_antigos/2008/MPOG2008/arquivos/ED_1_2008_MPOG_AB_T_FINAL_FORM.PDF
D 118	Edital MPOG nº 1, DE 29 DE MARÇO DE 2010. CONCURSO PÚBLICO PARA INGRESSO NA CARREIRA DE ANALISTA DE INFRAESTRUTURA. http://www.cespe.unb.br/concursos/mp2010/arquivos/ED_1_2010_MP_AB_T_30_3_FINAL_31.03.2010.PDF
D 119	DECRETO Nº 6.929, DE 6 DE AGOSTO DE 2009. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e dá outras providências.
D 120	Ofício nº 101/SAM/CC/PR. SOLICITA DESIGNACAO DE 07 SERVIDORES DA CARREIRA DE ANALISTA E SENIOR DE INFRA-ESTRUTURA PARA SUBCHEFIA DA CASA CIVIL. https://protocolointegrado.gov.br/Protocolo/documento/detalhes_documento.jsf?protocolo=03080001474201002
D 121	Edital ESAF nº 87, de 18 de dezembro de 2001.
D 122	Edital ESAF nº 20, de 4 de julho de 2003.
D 123	Edital ESAF nº 46, de 15 de julho de 2005.

D 124	Edital ESAF nº 12, de 26 de março de 2008.
D 125	Edital ESAF nº 199, de 7 de dezembro de 2009.
D 126	Edital ESAF nº 32, de 29 de junho de 2015.
D 127	DECRETO Nº 6.139, DE 3 DE JULHO DE 2007. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e dá outras providências.
D 128	Caderno: Conhecimento das Políticas Públicas organizado em temas. BRASIL. <i>Conhecimento das Políticas Públicas organizado em temas</i> . Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2010.
D 129	Ofício-circular nº 005/2010/SPI-MP. Brasília, 07 de junho de 2010. https://protocolointegrado.gov.br/Protocolo/documento/detalhes_documento.jsf?protocolo=71000074647201004
D 130	Nota Ministério do Planejamento: “Portal do Planejamento organiza e apresenta à sociedade as Políticas Públicas” (16/06/2010) http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planejamento-e-investimentos/noticias/portal-do-planejamento-organiza-e-apresenta-a
D 131	Notícia Revista Veja: “Um governo que não anda na educação, na reforma agrária, na infraestrutura... E é o próprio governo quem diz” (18/06/2010). https://veja.abril.com.br/blog/reinaldo/um-governo-que-nao-anda-na-educacao-na-reforma-agraria-na-infraestrutura-8230-e-e-o-proprio-governo-quem-diz/
D 132	Notícia Revista Veja: “GOVERNO LULA CENSURA PORTAL NA INTERNET QUE TRAZIA DADOS DO PAÍS REAL, NÃO DAQUELE VENDIDO PELA PROPAGANDA” (19/06/2010). https://veja.abril.com.br/blog/reinaldo/governo-lula-censura-portal-na-internet-que-trazia-dados-do-pais-real-nao-daquela-vendido-pela-propaganda/
D 133	Notícia Jornal O Globo: “Ministério do Planejamento retira do ar portal com críticas” (18/06/2010). https://oglobo.globo.com/economia/ministerio-do-planejamento-retira-do-ar-portal-com-criticas-2991360
D 134	Nota Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos: “Portal do Planejamento não é Balanço Crítico do Governo” (18/06/2010). http://www.planejamento.gov.br/noticias/nota-da-spi-portal-do-planejamento-nao-e-balanco
D 135	BRASIL. <i>Estudo sobre os principais entraves à execução de obras públicas</i> . Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, 2010.
D 136	LEI Nº 12.309, DE 9 DE AGOSTO DE 2010. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2011 e dá outras providências.
D 137	LEI Nº 12.462, DE 4 DE AGOSTO DE 2011. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC [...].

D 138	<p>PROJETO DE LEI 8.035/2010. Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências.</p> <p>https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=490116</p>
D 139	<p>Notícia Carta Capital: “Proinfância e a dificuldade de construir creches no Brasil” (26/04/2015)</p> <p>https://www.cartacapital.com.br/educacao/o-proinfancia-e-a-dificuldade-de-construir-creches-no-brasil/</p>
D 140	<p>Sítio do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância).</p> <p>https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/proinfancia/sobre-o-plano-ou-programa/sobre-o-proinfancia</p>
D 141	<p>BRASIL. 11º Balanço do Programa de Aceleração do Crescimento. Ministério do Planejamento, 2014.</p> <p>http://pac.gov.br/pub/up/relatorio/f9d3db229b483b35923b338906b022ce.pdf</p>
D 142	<p>Painel de Monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação (PNE).</p> <p>https://inepdata.inep.gov.br/analytics/saw.dll?Dashboard</p>
D 143	<p>Observatório da criança e do adolescente, da Fundação Abrinq.</p> <p>https://observatoriocrianca.org.br/cenario-infancia/temas/educacao-infantil/1222-taxa-liquidade-matricula-em-creches?filters=1,2018</p>
D 144	<p>Portaria Interministerial MP/MinC/ME/MDS/MJ/MTE nº 401, de 09 de setembro de 2010. Institui processo de seleção de propostas para a implantação de Praças do PAC, a serem apoiadas com recursos do Orçamento Geral da União - OGU na segunda etapa do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC 2.</p>
D 145	<p>Nota técnica nº 124/SPI/MP, de 6 de setembro de 2010. Nota técnica encaminhando Portaria para instituir processo de seleção de propostas para implantação de Praças do PAC.</p> <p>https://protocolointegrado.gov.br/Protocolo/documento/detalhes_documento.jsf?protocolo=03300000798201083</p>
D 146	<p>Praças do PAC. Manual de Instruções para Seleção das Praças do PAC. Brasília, 13 de setembro de 2010.</p> <p>http://estacao.cultura.gov.br/wp-content/uploads/sites/28/2017/12/manual-selecao.pdf</p>
D 147	<p>7º balanço do Programa de Aceleração do Crescimento – 2015-2018.</p> <p>http://pac.gov.br/pub/up/relatorio/37855886e9418dce3f9baf3128444233.pdf</p>
D 148	<p>LEI Nº 12.343, DE 2 DE DEZEMBRO DE 2010. Institui o Plano Nacional de Cultura – PNC, cria o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais – SNIIC e dá outras providências.</p>
D 149	<p>DECRETO DE 25 DE FEVEREIRO DE 2008. Institui o Programa Territórios da Cidadania e dá outras providências.</p>
D 150	<p>Mensagem ao Congresso Nacional: abertura da 4ª Sessão Legislativa Ordinária da 53ª Legislatura (2010).</p> <p>http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/mensagem-ao-congresso-nacional/mensagem-ao-congresso-nacional-lula-2010-parte-</p>

	1/@@download/file/Mensagem%20ao%20Congresso%20Nacional%20Lula%20-%202010%20-%20parte%201.pdf
D 151	LEI Nº 12.249, DE 11 DE JUNHO DE 2010.
D 152	DECRETO Nº 7.634, DE 5 DE DEZEMBRO DE 2011. Discrimina ações do Programa Territórios da Cidadania a serem executadas por meio de transferência obrigatória, no exercício de 2011.
D 153	Seção sobre o CAUC no sítio do Tesouro Nacional. https://www.tesouro.fazenda.gov.br/divida-publica-federal/-/asset_publisher/Rhu8uJONidEZ/content/id/226342
D 154	NOTAS TAQUIGRÁFICAS DA 3ª REUNIÃO DE AUDIÊNCIA PÚBLICA, REALIZADA EM 14 DE SETEMBRO DE 2011. COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO. https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/atas/2011/RAP/03rap_nt.pdf
D 155	Orientações para elaboração do Plano Plurianual 2012-2015. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2011. http://www.planejamento.gov.br/servicos/central-de-conteudos/publicacoes/orientacoes_para_elaboracao_do_ppa_2012-2015.pdf
D 156	Plano Plurianual 2008-2011, Anexo I, programas finalísticos. http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/spi-1/ppa-1/2011/110929_ppa_2008_anexoi.pdf
D 157	AGENDAS TRANSVERSAIS. Monitoramento Participativo. PLANO MAIS BRASIL. PPA 2012-2015. ANO BASE 2012. http://www.planejamento.gov.br/arquivos-e-imagens/secretarias/arquivo/spi-1/ppa-1/publicacoes/130924_ag_transversais-monit_participativo_vol1.pdf
D 158	Artigo de opinião: O TCU deve desculpas a Dilma. Nelson Barbosa. 11/06/2020. https://www1.folha.uol.com.br/colunas/nelson-barbosa/2020/06/o-tcu-deve-desculpas-a-dilma.shtml?utm_source=whatsapp&utm_medium=social&utm_campaign=compwa
D 159	Nota Associação da Auditoria de Controle Externo do TCU: Não devemos desculpas a ninguém. 11/06/2020. https://m.facebook.com/story.php?story_fbid=3339396802749313&id=100000370783581
D 160	Notas taquigráficas. 3ª reunião. Comissão Especial do Impeachment 2016. 28/04/2016. https://www25.senado.leg.br/web/atividade/notas-taquigraficas/-/notas/r/4838
D 161	Nota da Carreira de Planejamento e Orçamento sobre os Créditos Suplementares e sobre o Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal. 12/05/2016. http://assecor.org.br/noticias/noticias-assecor/nota-da-carreira-de-planejamento-e-orcamento-sobre-os-creditos-suplementares-e-sobre-o-sistema-de-planejamento-e-de-orcamento-fe/

D 162	Notícia Assecor: Assecor Sindical se reúne com Ministro do Planejamento. 17/06/2016. http://assecor.org.br/noticias/noticias-assecor/assecor-sindical-se-reune-com-ministro-do-planejamento/
D 163	Nota pública em defesa do planejamento. 16/06/2016. http://assecor.org.br/noticias/noticias-assecor/nota-publica-em-defesa-do-planejamento/
D 164	DECRETO Nº 8.818, DE 21 DE JULHO DE 2016. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão [...].
D 165	Notícia Assecor: MP envia resposta à nota sobre nomenclatura do Ministério. 25/10/2016. http://assecor.org.br/noticias/noticias-assecor/mp-envia-oficio-em-resposta/
D 166	DECRETO Nº 9.745, DE 8 DE ABRIL DE 2019. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Economia [...].
D 167	Proposta de Emenda à Constituição nº 188, de 2019. https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8035501&ts=1583936714720&disposition=inline

Anexo D: Lista de projetos apreciados no Plenário da CMA

Ano	Deliberação	Denominação do projeto de grande vulto	Valor total
2005	Favorável	Repotencialização do Sistema de Atracação de Navios do Terminal Salineiro de Areia Branca	50.427.351,66
2005	Favorável	Recuperação de Trecho Rodoviário - Divisa DF/GO - Divisa GO/MG - na BR-040 - no Estado de Goiás	39.920.229,00
2005	Favorável	Ampliação da Capacidade de Geração da Usina Hidrelétrica de Coaracy Nunes (AP) - 2ª etapa - de 78 MW para 104 MW	647.594.826,00
2006	Favorável	Implantação do Sistema de Transmissão Tijuco Preto Itapeti - Nordeste (50 km de Linhas de Transmissão em 345 kV)	158.338.030,63
2006	Favorável	Implantação da Usina Hidrelétrica Simplício (305,7 MW) e da Pequena Central Hidrelétrica de Anta (28 MW)	2.537.890.505,09
2006	Favorável	Implantação de Usina Hidrelétrica Paulistas (52,5 MW) e Sistema de Transmissão Associado em 138 kV, com 75 km de Extensão	781.975.939,69
2006	Favorável	Implantação da Usina Hidrelétrica Passo São João, com 77 MW (RS)	506.553.108,22
2006	Favorável	Implantação de Ciclo Combinado na Usina Termelétrica de Camaçari (BA)	944.278.785,00
2006	Favorável	Modernização e Adequação do Sistema de Produção da Unidade de Lubrificantes e Derivados de Petróleo do Nordeste - Lubnor (CE)	522.500.927,70
2006	Favorável	Modernização e Adequação do Sistema de Produção da Refinaria Isaac Sabbá - REMAN (AM)	1.254.841.585,40
2006	Favorável	Construção de Unidades Estacionárias de Produção - UEP II	21.315.519.773,40
2006	Favorável	Implantação da Nova Sede do Instituto Nacional de Traumatologia-Ortopedia - INTO	393.816.713,28
2006	Favorável	Implantação da 2ª Fase da Usina Termelétrica de Três Lagoas (MS) - Ampliação da Capacidade para 350 MW	616.858.493,10
2006	Favorável, com ressalvas	Implantação do Centro Espacial de Alcântara	1.028.467.806,67
2006	Favorável, com ressalvas	Implantação da Fábrica de Hemoderivados e Biotecnologia - Hemobrás	256.571.037,87
2006	Favorável, com ressalvas	Construção da Ferrovia do Canal do Tráfego EF-431 entre Araújo Lima e Camaçari - no Estado da Bahia	164.605.771,29
2006	Favorável, com ressalvas	Construção de Contorno Ferroviário no Município de Santo Amaro - no Estado da Bahia	87.251.359,73
2006	Favorável, com ressalvas	Transposição da Linha Férrea no Perímetro Urbano de Alagoinhas - no Estado da Bahia	62.951.919,00
2006	Favorável	Recuperação do Molhe Norte do Porto de Itajaí - Santa Catarina	29.314.616,58
2006	Favorável	Adequação de Contorno Rodoviário na BR-101 no Município de Vitória - no Estado do Espírito Santo	251.807.676,00
2006	Favorável, com ressalvas	Construção de Trecho Rodoviário - Entroncamento BR-101 - Entroncamento BR-040 - na BR493 - no Estado do Rio de Janeiro	883.635.103,03
2006	Favorável, com ressalvas	Implantação da Ferrovia Norte-Sul - Trecho Araguaína-Palmas - no Estado do Tocantins	2.158.635.991,29
2006	Favorável, com ressalvas	Construção do Contorno e Pátio Ferroviário de Tutóia - no Município de Araraquara - no Estado de São Paulo	306.202.802,95
2006	Favorável, com ressalvas	Contorno Ferroviário do Município de Joinville - no Estado de Santa Catarina	119.135.541,44
2006	Favorável, com ressalvas	Adequação da Capacidade da Rodovia BR-392 no Trecho Pelotas-Rio Grande, Segmento entre o km 8,787 e o km 60,700 - no Estado do Rio Grande do Sul	480.574.393,57
2006	Favorável, com ressalvas	Complexo Rodoviário da Região Metropolitana de Porto Alegre - na BR-116 - no Estado do Rio Grande do Sul	240.968.622,98

2007	Favorável	Adequação de Trecho Rodoviário - Divisa GO/MG - Divisa MG/RJ - na BR-040 - no Estado de Minas Gerais - Entr. MG-420 (p/ Angueretá) - Entr. MG-424 (p/ Sete Lagoas)	389.093.447,54
2007	Favorável	Implantação da Usina Hidrelétrica Mauá com 361,0 MW (PR) e Sistemas de Transmissão Associados em 230 kV, com 41 km e 110 km de Extensão	996.894.465,00
2007	Favorável	Construção do Sistema Viário Interno (Acesso Rodoferroviário) à Ilha de Tatuoca no Porto Interno de Suape - no Estado de Pernambuco	56.559.049,57
2007	Favorável	Implantação do Sistema Integrado de Abastecimento de Água de Jacobina, Saúde, Caém e Povoados Localizados ao Longo da Adutora Projetada - no Estado da Bahia - ProÁgua Nacional.	53.985.171,82
2007	Favorável, com ressalvas	Implantação do Sistema de Abastecimento de Água de Missi - no Município de Miraíma - no Estado do Ceará - ProÁgua Nacional	44.988.463,76
2007	Favorável, com ressalvas	Implantação do Sistema de Abastecimento de Riacho da Serra - no Estado do Ceará - ProÁgua Nacional	24.344.569,73
2007	Favorável	Construção de Submarino	3.206.704.322,13
2007	Favorável	Modernização de Submarinos	2.391.142.925,84
2007	Favorável, com ressalvas	Implantação do Sistema Adutor de Cafarnaum - com 120,6 km - no Estado de Bahia - ProÁgua Nacional	38.902.164,67
2007	Favorável	Construção do Sistema Adutor Piaus - no Estado do Piauí - ProÁgua Nacional	56.965.398,00
2007	Favorável	Dragagem do Canal de Acesso e Bacia de Evolução do Porto de Itaguaí no Estado do Rio de Janeiro	733.904.143,08
2007	Favorável	Demarcação das Florestas Públicas da União nos Distritos Florestais	80.981.495,07
2007	Favorável	Implantação do Sistema Adutor Pajeú	986.255.000,99
2007	Favorável	Correção e Vedação do Trecho Barreiro-Calafate do Sistema de Trens Urbanos de Belo Horizonte	275.552.372,17
2007	Favorável	Construção da Refinaria Abreu e Lima (PE)	20.629.611.990,00
2007	Favorável	Ampliação e Modernização do Centro de Pesquisas da Petrobras - Cenpes (RJ)	1.221.716.572,57
2007	Favorável	Implantação de Unidade de Armazenagem e Regaseificação de Gás Natural no Porto de Pecém (CE)	254.309.812,50
2007	Favorável	Implantação de Unidade de Armazenagem e Regaseificação de Gás Natural na Baía da Guanabara (RJ)	610.343.550,00
2007	Favorável, com ressalvas	Ampliação e Modernização da Infra-Estrutura do Inpa para o Estudo da Biodiversidade, Inovação Tecnológica e Sustentabilidade dos Ecossistemas Amazônicos frente às Mudanças Globais	143.743.429,53
2007	Favorável, com ressalvas	Implantação do Sistema Adutor de Alto Oeste - no Estado do Rio Grande do Norte	210.460.917,11
2007	Favorável	Implantação do Complexo Hidrelétrico Alto da Serra com 37,0 MW (SC) e Sistema de Transmissão Associado em 138 kV, com 54 km de Extensão	313.950.382,90

2007	Favorável	Implantação da Usina Hidrelétrica São Domingos com 48,0 MW (MS) e Sistema de Transmissão Associado em 138 kV, com 40 km de Extensão	410.964.657,00
2007	Favorável	Implantação da Usina Termelétrica Manaus, Fases 1ª e 2ª, com 480 MW, e Sistema de Transmissão Associado, em 230/138 kV (AM)	1.757.585.976,15
2009	Favorável	Construção de Contorno Rodoviário no Município de Jataí - BR -060 - no Estado de Goiás	178.826.807,80
2009	Favorável	Adequação do Trecho Rodoviário Goiânia - Abadia de Goiânia - BR-060 - no Estado de Goiás	188.552.123,17
2009	Favorável	Desenvolvimento de Cargueiro Tático Militar de 10 a 20 Toneladas - Projeto KC-X	5.587.385.369,82
2009	Favorável	Aquisição de Helicópteros de Médio Porte de Emprego Geral - Projeto H-X BR	11.091.166.014,04
2009	Favorável	Implantação da Fábrica de Hemoderivados e Biotecnologia da Hemobrás	996.394.824,00
2009	Favorável	Implantação do Complexo Integrado do Instituto Nacional de Câncer - INCA	914.674.109,40
2009	Favorável	Implantação do Reator Multipropósito Brasileiro	1.568.399.260,00
TOTAL			92.395.403.343,92

Fonte: Deliberações da CMA publicadas no Diário Oficial da União entre 2005 e 2009. Valores expressos em preços de dezembro de 2019 (IPCA). Elaboração própria.

Anexo E: Estimativa de programas submetidos ao modelo lógico

Ano da oficina	Nome do Programa	Orçamento anual autorizado*
2006	Segundo Tempo	310.644.304
2007	Brasil Alfabetizado e Educação De Jovens e Adultos	355.393.739
2007	Brasil: Destino Turístico Internacional	306.434.246
2007	Cultura, Educação e Cidadania	322.638.385
2007	Desenvolvimento Sustentável na Reforma Agrária	1.043.751.475
2007	Qualificação Social e Profissional	245.377.453
2008	Aprimoramento dos Serviços Postais	923.193.068
2008	Brasil com todo Gás	0**
2008	Brasil Escolarizado	14.902.423.323
2008	Brasil Quilombola	104.011.220
2008	Calha Norte	373.038.551
2008	Ciência, Tecnologia e Inovação para a Amazônia	0**
2008	Comunidades Tradicionais	165.899.088
2008	Cultura Afro-Brasileira	65.822.061
2008	Democratização nas Relações de Trabalho	317.196.509
2008	Descentralização dos Sistemas de Transporte Ferroviário Urbano de Passageiros	1.819.402.367
2008	Desenvolvimento da Infraestrutura Aeroportuária	774.705.308
2008	Educação Previdenciária	6.467.032
2008	Eficiência Energética	2.521.641
2008	Energia na Região Norte	0**
2008	Energia nos Sistemas Isolados	0**
2008	Esporte e Lazer na Cidade	1.649.455.594
2008	Identidade e Diversidade Cultural – Brasil Plural	17.840.609
2008	Inclusão Social pelo Esporte	35.487.678
2008	Integração de Bacias Hidrográficas	2.210.622.912
2008	Interiorização de Desenvolvimento da Área de Atuação da SUFRAMA	289.744.635

2008	Mais Cultura	0**
2008	Meteorologia e Mudanças Climáticas	36.049.891
2008	Microcrédito Produtivo Orientado	6.604.202
2008	Minimização dos Riscos do Agronegócio	428.692.466
2008	Pólo Indústria de Manaus	135.504.247
2008	Prevenção e Repressão à Criminalidade	452.987.903
2008	Programa Nacional de Atividades Espaciais – PNAE	524.072.174
2008	Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI	2.205.512.304
2008	Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais – PROMESO	663.565.604
2008	Proteção e Promoção de Povos Indígenas	1.308.234.931
2008	Qualidade dos Serviços Previdenciários	627.697.688
2008	Qualidade na Escola	2.878.055.559
2008	Revitalização de Bacias Hidrográficas em Situação de Vulnerabilidade e Degradação Ambiental	738.830.316
2008	Segurança no Trabalho	108.193.164
2008	Segurança Pública nas Rodovias Federais	1.249.209.775
2008	Turismo no Brasil – Uma Viagem de Inclusão	2.445.834.965
2008	Urbanização, Regularização Fundiária e Integração de Assentamentos Precários	4.535.293.133
TOTAL		44.586.409.520

Fonte: Relatório de avaliação do PPA 2004-2007 – ano base 2007 (para oficinas realizadas em 2006 e 2007), Acórdão 117/2011 do TCU (para oficinas realizadas em 2008) e Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (para os valores orçamentários). Elaboração própria.

(*) Os valores da coluna “orçamento autorizado” referem-se ao ano em que a oficina do programa foi realizada, e estão expressos em preços de dezembro de 2019 (IPCA).

(**) Programas com valores zerados significam fusão ou desmembramento em outros programas.