

Formulação, administração e execução de políticas públicas

Joaquina Barata Teixeira

Professora adjunta aposentada / UFPA

Formulação, administração e execução de políticas públicas

Introdução

A trajetória das(os) assistentes sociais na sociedade brasileira, na América Latina e no mundo tem traçado um percurso extraordinariamente progressivo do ponto de vista técnico e ético-político, quer na dimensão conceitual, quer na dimensão operativa. A profissão consolidou-se e vem avançando por meio da conquista de novas responsabilidades profissionais e de novos espaços ocupacionais, onde se impõem exigências de expansão qualitativa e quantitativa de conhecimentos no campo teórico e prático. Além disso, tornam-se cada vez mais complexos e desafiantes os enigmas de seu trabalho e de seu tempo. Requisições inéditas são inauguradas nos marcos da divisão intelectual do trabalho, novas interpelações são postas, novas respostas profissionais são exigidas, tanto no campo investigativo quanto no da intervenção, quer redefinindo funções predominantes nos espaços profissionais consolidados do Serviço Social, quer abrindo novos espaços no mercado. Entre outras, abrem-se as possibilidades ao seu ingresso no complexo campo da formulação, gestão e avaliação de políticas públicas, planos, programas e projetos sociais, impondo a apropriação de conceitos e procedimentos para a atuação nesse largo e diversificado espectro de relações de gestão em âmbito institucional e não institucional. São conquistas que confirmam a afirmação de Lukács (1989) quando diz que toda a atividade humana, tende a ganhar, com o seu exercício contínuo, graus superiores de realização e de complexidade. Não seria diferente com o Serviço Social.

Temos hoje uma grande demanda municipal, estadual e federal em todo o país para o planejamento, a gestão e formulação de políticas públicas nos marcos jurídico-políticos da Constituição de 1988, que avançou na concepção de direitos sociais (no que toca à política de Seguridade Social com seu tripé: Saúde, Previdência e Assistência Social) e no que diz respeito a direitos em outros campos, a exemplo dos conquistados pelas

diversificadas etnias e “minorias”, na medida em que essa mesma Constituição inovou e inaugurou um pluralismo jurídico para a atuação com diferentes formações sociais.

O Serviço Social vem alçando funções de comando e liderança em vários espaços do Poder Judiciário, Executivo e Legislativo, precisando estar preparado para os trabalhos de gestão e planejamento que lhe atribuem. A cada Ministério, a cada Secretaria e a cada órgão está imposta a responsabilidade de elaborar suas políticas, seus planos, programas e projetos e de supervisionar serviços e benefícios. Prefeitos devem conceber e elaborar Planos Diretores, Planos de Assistência Social, criar Conselhos e fundos. Nos últimos anos, as prefeituras vêm solicitando aos CRESS a indicação de assistentes sociais para a participação nesse trabalho.

Este texto tem o escopo de favorecer uma apropriação atualizada das teorias do planejamento e gestão. Em seu primeiro tópico, localiza a gestão e o planejamento no campo das políticas sociais. No segundo, aborda o planejamento estratégico como forma contemporânea de planificação. No terceiro, situa o contexto da formulação de políticas como espaço de disputa e ressalta a necessidade da participação popular. No quarto, enfoca orçamento público e, finalmente, no quinto, apresenta as clássicas considerações finais.

1 Gestão e planejamento no campo das políticas sociais

1.1 O processo de planejamento como componente da gestão

A formulação de políticas sociais, com as atuais exigências de democratização do espaço público, tende a atravessar o espaço estatal e civil da sociedade brasileira, deixando de ser cada vez mais decisão adstrita ao âmbito da gestão e do poder. Cabe, entretanto, a gestores e técnicos, processar teórica, política e eticamente as demandas sociais, dando-lhes vazão e conteúdo no processo de planejamento e gestão, orientando a

sua formatação e execução. Não bastam pronunciamentos políticos gerais e abstratos que afirmem intenções sociais. É necessário que sejam materializadas por meio de um cuidadoso processo de planejamento institucional, com alcance capilar, indicando desde concepções globais até ações (na ponta), de execução de políticas públicas.

Há sinais que indicam o planejamento ter longa tradição em culturas bem sucedidas, não obstante a afirmação de Habermas (2002) que o coloca como produto da modernidade. Como refere TATIWA (2004), não se pode imaginar a construção das pirâmides do Egito sem planejamento prévio ou, ainda, as conquistas do Império Romano sem uma estratégia de guerra.

Em 1884, o Japão elaborou o *Kogyo Tken* – plano decenal japonês considerado como o primeiro plano de desenvolvimento feito no mundo. Em 1916, Fayol publica estudos sobre planejamento empresarial e, em 1920, surge a primeira experiência de planificação socialista da sociedade na antiga URSS. Nas sociedades capitalistas, o ideário liberal não estimula a planificação da sociedade e as experiências de planejamento só se intensificaram após as guerras mundiais; privilegiaram o planejamento econômico. O *New Deal* (1933-1945) é considerado um marco dessa forma de planejar no mundo capitalista do Ocidente. Em 1946, a França elaborou um Plano de recuperação econômica e de modernização e, em 1947, os EUA elaboraram também um plano de recuperação econômica da Europa e Japão (Plano Marshall). No Brasil, está sendo proposto o PAC (Plano de Aceleração da Economia), o qual, como todos os demais já surgidos (Plano de Metas – governo JK), PNDs (Planos Nacionais de Desenvolvimento - época da ditadura militar), formulam objetivos e ações gerais para a área econômica, cabendo a cada Ministério elaborar seus planos específicos. Há que haver pressão para que as políticas sociais tenham sua inserção nos Planos Globais de Desenvolvimento Sustentável.

1.2 Planos, programas e projetos

O planejamento é muitas vezes confundido com o plano, programa ou projeto, os quais são apenas os meios pelos quais o planejamento se expressa. Carvalho (1978) torna claro o lugar de cada um no interior do processo geral que pretende concretizar políticas públicas.

PLANO – É o documento mais abrangente e geral, que contém estudos, análises situacionais ou diagnósticos necessários à identificação dos pontos a serem atacados, dos programas e projetos necessários, dos objetivos, estratégias e metas de um governo, de um Ministério, de uma Secretaria ou de uma Unidade.

PROGRAMA – É o documento que indica um conjunto de projetos cujos resultados permitem alcançar o objetivo maior de uma política pública.

PROJETO - É a menor unidade do processo de planejamento. Trata-se de um instrumento técnico-administrativo de execução de empreendimentos específicos, direcionados para as mais variadas atividades interventivas e de pesquisa no espaço público e no espaço privado.

A distinção básica entre plano, programa e projeto está, portanto, no nível de agregação de decisões e no detalhamento das operações de execução, ou seja, o plano tem maior nível de agregação de decisões que o programa e este, mais que o projeto. Por outro lado, o projeto tem maior detalhamento das operações a serem executadas que o programa e este, mais que o plano.

1.3 Sistemas, benefícios e serviços

A gestão democrática hoje exige que se constituam, além dos planos, programas e projetos (os quais orientam ações num prazo determinado), a estruturação, no aparelho do Estado, de **sistemas, benefícios e serviços** ofertados às populações da cidade e do campo, às etnias e às chamadas “minorias”. Trata-se da implementação de direitos assegurados em lei, com caráter de ações permanentes, as quais são também objeto do processo de planejamento, para revisão e aperfeiçoamento. São conhecidos os sistemas existentes no Estado brasileiro: Sistema Único de Saúde (SUS), Sistema Unificado de Assistência Social (SUAS), Sistema Educacional, Sistema Previdenciário etc.

É no interior dos sistemas que se estruturam ações às quais os cidadãos recorrem para o atendimento de necessidades sociais (Educação, Saúde, Previdência e Assistência). É verdade que há ainda organismos que se estruturam fora dos sistemas, a exemplo da Fundação Nacional do Índio (FUNAI), mas a tendência contemporânea é integrar ações nos sistemas unificados nacionalmente.

2 Planejamento estratégico: forma contemporânea de planificação

O planejamento estratégico vem sendo entendido como a forma contemporânea da planificação. Os estudos permitiram que a temática do planejamento pudesse ressurgir com renovada importância no contexto sociopolítico e institucional, nos níveis local, estadual, nacional e mundial, quer no âmbito da Administração Pública, quer no do setor privado.

Certamente que o desencanto com o planejamento tradicional, também chamado “normativo” por Matus (1985, p. 3), vem orientando a busca de alternativas teóricas e metodológicas ao planejamento. Todos querem superar o velho enfoque de técnicas ou métodos, que, por si só, não permitia refletir e encaminhar ações no campo da estratégia

política de gestão. Absorver a noção de estratégia implica, no caso das instituições governamentais e não governamentais, absorver um sentido político para a gestão pública, concebendo-se a unidade a ser gerida como uma unidade plural (não consensual), onde a inconformação está presente e a utopia é o horizonte. Além disso, a sociedade a quem se destinam as ações planejadas é também uma sociedade plural e multiétnica.

Há, em toda a parte, um clima propício à criação de instrumentos e ferramentas que possibilitem a construção do novo, com vistas em mecanismos agilizadores que concretizem os sonhos, transformando-os em projetos. Este clima possibilitou, no início do milênio, a rápida disseminação das idéias do planejamento estratégico.

Hoje, enfrentando e absorvendo todas as críticas, retoma-se o planejamento para desvendar algumas de suas faces ocultas e de suas armadilhas, muito claras no planejamento tradicional, como o mito do instrumental técnico neutro, o mito do técnico planejador, o mito da previsão do futuro, etc., para inscrevê-lo como um exercício de liberdade e participação, necessário aos que governam e aos que não governam. É instrumento dos que querem tornar-se sujeitos e construir o presente e o futuro desde já, dos que não querem sucumbir às forças do acaso ou do mercado, ou à vontade estranha, ou aos desígnios dos donos do poder. O planejamento contemporâneo põe, claramente, no âmago de sua reflexão, o papel da estratégia no processo de tomada de decisões compartilhadas.

Sabe-se que a categoria “estratégia”, além de conferir um sentido político para a gestão pública e para o planejamento, resgata a noção de combate. A partir dela, pode-se reconhecer as instituições como trincheiras específicas de luta, naturalmente, com mediações.

Evidentemente, há muito a combater: a desinformação, o preconceito, o obscurantismo, a injustiça, a amoralidade, a violência, a fome, a miséria, a doença, a

desigualdade, o racismo e o desemprego. As instituições têm um papel significativo nessa luta. Se estamos num combate, queremos o êxito, queremos envolvimento, queremos compromisso.

Uma genérica e repetitiva rotina institucional que não desperta apelo não condiz com a noção de estratégia e de combate, como a rotina de meses e meses de despachos burocráticos cotidianos; por isso, as instituições devem ter coragem de se comprometer com metas que estão fora do alcance comum. Metas ambiciosas são metas envolventes e pode-se alcançá-las por caminhos muitas vezes simples. Às vezes, processos complicados e emperrados têm como horizonte objetivos institucionais medíocres (por exemplo, licitações que demoram seis meses, para aquisição de material de manutenção). O desafio é limpar e simplificar os caminhos em direção a horizontes largos.

É verdade que há grandes obstáculos à intenção estratégica, principalmente quando as instituições trabalham sob esquemas arcaicos que já não satisfazem. O autoritarismo é um deles, a centralização das glórias por vitórias conquistadas é outro. Todas as honras devem ser socializadas. O êxito é o resultado do trabalho de todos. Segundo Hamel (1993), outro obstáculo é a tônica da “alocação” de recursos. Mais do que “serem alocados”, os recursos devem ser alavancados na perspectiva das aspirações mobilizadoras. Para o autor, o “custo” também não é uma competência central no planejamento estratégico. Competência central é ter **qualidade social concreta** e mais alguma coisa difícil de imitar. Ainda segundo Hamel (1993), qualidade não pode se resumir, como vem ocorrendo, a um chavão discursivo que sirva como álibi aos velhos propósitos nem à simples modernização de equipamentos e prédios. Qualidade é ter coragem de afirmar princípios ético-institucionais e objetivos sociais ousados. Qualidade é conceber as instituições e organizações em interação com o seu ambiente, logo, abertas e sensíveis aos movimentos sociais de seu meio, em permanente interlocução com a sociedade para a construção do futuro.

Nessa concepção, planejamento e **gestão pública** caminham lado a lado, porque perseguem instrumentos que permitem fluir a **direção democrática** do(da) gestor(a) no interior das unidades plurais de trabalho.

3 Confronto de interesses, negociação e participação popular na formulação de políticas sociais e no planejamento

A noção de **estratégia** no planejamento surge para desvendar o seu caráter de concepção e ação (institucional ou não), que busca efetividade em um ambiente não homogêneo, onde diferentes interesses e diferentes posições disputam o alcance de resultados e da hegemonia. Formular políticas sociais no capitalismo e, mais do que isso, no contexto do neoliberalismo, é enfrentar poderosas forças sociais sempre em luta para assegurar no Estado a consolidação de seus interesses e privilégios, os quais investem contra direitos sociais, especialmente contra aqueles que têm perspectiva redistributiva.

Não é à toa que o conceito de estratégia está vinculado à ciência ou à arte da guerra, daí que seu sentido etimológico, tomado do grego *strategía*, o define como “arte militar de planejar e executar movimentos e operações de tropas, navios e/ou aviões, visando alcançar ou manter posições relativas e potenciais bélicos favoráveis a futuras ações táticas sobre determinados objetivos”, ou, ainda: “arte de aplicar os meios disponíveis com vista à consecução de objetivos específicos” (AURÉLIO, 1975, p. 586).

A transposição do conceito para a política dá-se pela sua dimensão também de luta, combate, meio em que é permanente a disputa entre forças antagônicas e às vezes até hostis, empenhadas em manter o poder. Ora, como diz Gramsci (1978, p. 207), “a luta política é enormemente mais complexa”.

O planejamento estratégico absorve a categoria estratégia e lhe dá visibilidade por agregar ao processo a noção de mobilização, de negociação, de movimento, de manejo de

técnicas, recursos, enfim, todos os meios (táticos) necessários para enfrentar o(s) oponente(s) ou uma situação complexa. Daí que os seguintes procedimentos, interrelacionados, passam a fazer parte do exercício de planejar:

- Identificação do “terreno” ou “cenário” em que se desenvolverá a ação e suas tendências.
- Identificação de “aliados”, “oponentes”, “interessados”, “neutros” e, em alguns casos, até “inimigos”, mapeando a natureza e consistência de seus vínculos.
- Identificação do perfil das forças em confronto, seus recursos, suas técnicas, suas alianças (em magnitude e qualidade), sua capacidade operacional.
- Identificação do tempo disponível (de luta).

Como numa luta, quer-se vitória com hegemonia, isto é, domínio de situação, ampliação de posições, transformação de oponentes em aliados ou, no mínimo, se o cenário é desfavorável, evitar ou adiar um combate direto. Trata-se de uma espécie de transição para um novo conteúdo e uma nova forma.

3.1 Gestão pública planejada como exercício de liberdade e de democracia

Sabe-se que a gestão pública democrática sintoniza com o planejamento estratégico. Primeiro, porque tende a romper, nas organizações, com as hierarquias verticais rígidas de comando, promovendo um tipo de comunicação horizontal intensiva (colegiada). Segundo, porque busca ultrapassar a democracia representativa, combinando-a com a democracia participativa ou direta. É nesse horizonte que surgem e multiplicam-se os inúmeros fóruns compostos por representantes das organizações da sociedade civil, como o Fórum Nacional de Assistência Social, os Conselhos de Direitos:

Conselho Nacional, Estaduais e Municipais de Assistência Social, Conselhos Nacional, Estaduais e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, Conselhos de Saúde, Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Econômico e Social etc. Tais Conselhos participam das deliberações de políticas públicas. A democracia direta é exercida nos fóruns sindicais, associativos etc. Se extrairmos desses fóruns lideranças para organizações intermédias, estaremos avançando nos rumos da combinação da democracia representativa com a democracia direta. Há que se ressaltar, ainda, que o avanço tecnológico dos meios de comunicação vem possibilitando maior alcance da consulta popular direta, via telefone, TV, internet etc. Terceiro, porque caminha da centralização para a descentralização. A descentralização é uma tentativa de democratização das decisões de interesse coletivo. Mas não se pode confundir descentralização com desconcentração. Há desconcentração quando responsabilidades são delegadas a instâncias estaduais e municipais, sem que sejam descentralizados os recursos necessários.

3.2 Trajetória da gestão para formas democráticas

Afirma Chiavenato (1993) que, nos próximos 25 a 50 anos, o mundo verá o fim da organização burocrática de hoje. Com o fim da ordem burocrática, chegará ao fim também a **gestão burocrática** que predomina nas instituições, obstruindo ao Serviço Social dar vazão às potencialidades criadoras e transformadoras de seu projeto ético-político profissional. Pode-se dizer que já foram traçados os caminhos para essa trajetória de superação. Em 1995 e 1998, documentos emanados do então denominado Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), procuraram sintetizar uma trajetória no tocante ao setor público (que envolve a relação Estado/Sociedade). Os textos oficiais tinham uma clara intenção de justificar a subsunção das Políticas Públicas do governo às pressões dos organismos internacionais, transferir aos servidores públicos a responsabilidade pelo sucateamento da coisa pública, ocultar os determinantes da retração de verbas e de pessoal, e ainda os gargalos dos serviços

públicos como se fossem “problemas gerenciais”, e não da política governamental sob o ideário neoliberal. Os documentos apresentam uma espécie de tipologia das formas de administração, identificando três modelos básicos, coerentes com as formas de Estado e de sociedade. Nenhuma das formas teria sido totalmente abandonada, porque haveria herança de todas na Administração Pública. Vejamos os três modelos:

O primeiro é o que o documento denomina “Administração Pública Patrimonialista”, praticada no Estado absolutista, em que o aparelho de Estado funcionava como uma extensão do poder real (do soberano). Os cargos do aparelho do Estado, nessa situação, eram *prebendas*¹. Passam a ser inerentes a esse tipo de administração, o nepotismo e a corrupção. Com a sociedade capitalista, surge, na segunda metade do século XIX, o Estado liberal (Estado democrático burguês – e sua doutrina da *res-publica*), que trouxe consigo outro modelo: a “Administração Pública Burocrática”, cujos princípios seriam: a profissionalização, a idéia de carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade, o formalismo, os controles rígidos de comando, enfim, o poder racional-legal. A Administração Pública Burocrática teria trazido alguns avanços em relação à Administração Patrimonialista, mas, com o crescimento e complexificação da sociedade e dos organismos, essa forma de administrar “burocratizou-se tanto que se tornou incapaz de trabalhar em favor dos cidadãos, voltando-se para si mesma” (MARE, p. 1995). Problemas da Administração Pública Burocrática teriam aberto espaço para o surgimento, na segunda metade do século XX, da chamada “Administração Pública Gerencial”, como resposta à expansão das funções econômicas e sociais do Estado, por um lado, e, por outro, como resposta à globalização da economia, ao desenvolvimento tecnológico, à necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços, segundo os documentos do MARE (1995). Seriam características da Administração Gerencial: a) a definição precisa dos objetivos que o administrador público deve atingir em sua unidade; b) a garantia da autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros; c) a cobrança a

¹ Sinecura, ocupação rendosa e de pouco trabalho.

posteriori dos resultados; d) a descentralização; e) a permeabilidade aos anseios da sociedade; f) a eficiência e a qualidade na prestação dos serviços públicos; g) a ênfase nos resultados alcançados, mais do que nos processos internos.

A Administração Gerencial não se constituiu um avanço em relação à Administração Burocrática. Primeiro, porque não pode ainda negar todos os seus princípios, conforme registros do MARE (1998, p. 06): “A administração pública gerencial está apoiada na anterior, da qual conserva, embora flexibilizando, alguns dos seus princípios fundamentais, como a admissão segundo rígidos critérios de mérito, a existência de um sistema estruturado e universal de remuneração, as carreiras, a avaliação constante de desempenho, o treinamento sistemático. A diferença fundamental está na forma de controle, que deixa de se basear nos processos para se concentrar nos resultados”. Na verdade, um avanço real em relação à Administração Burocrática está por ser construído.

Apesar das formulações citadas reunirem importantes informações da teoria da administração, é preciso ter cuidado com algumas conceituações nelas apresentadas. É possível questioná-las. Em primeiro lugar, não se pode denominar a Administração Patrimonialista como “Administração Pública”. A concepção moderna da coisa pública só surge com a doutrina liberal no Estado burguês. O Estado absolutista, anterior a essa doutrina, reconhecia a desigualdade e admitia o patrimonialismo. A igualdade (embora formal), é ideário iluminista absorvido na *res-pública*. Em segundo lugar, a ideia de revolução na gestão pública somente pela “Administração Gerencial” é duvidosa, porque não se muda um paradigma de gestão, no Estado, tão repentinamente, sem que se mude a base das relações sociais que configuram uma sociedade. A “Administração Gerencial”, embora traga como perspectiva alguma democratização da gestão pública, pode ser apropriada por diferentes projetos políticos-ideológicos. No MARE, foi proposta para referenciar os encaminhamentos neoliberais do governo, no tocante ao conteúdo das contra-reformas do Estado.

O importante, nisso tudo, é reter a idéia de gestão pública planejada, enquanto exercício de **democracia** e de **cidadania**. Colocar o cidadão como portador de direitos e beneficiário das instituições passa a ser essencial na gestão democrática e isso não depende somente de uma cultura gerencial, mas de uma cultura ético-política. Isso porque o patrimonialismo e o clientelismo ainda persistem na administração pública e precisam ser superados.

3.3 O planejamento estratégico e a questão da participação

O conceito de participação no planejamento não é pacífico. Muitos supõem que a ultrapassagem do planejamento tradicional dá-se pelo planejamento participativo e isso resolveria a questão da democracia do plano. Mas não é bem assim. Hoje, tem-se que o planejamento estratégico busca inclusive ultrapassar o planejamento participativo, e por quê?

Porque houve, entre as décadas de 50 e 70, um discurso do planejamento participativo que foi incorporado ao ideário e à prática do Desenvolvimento de Comunidade, como parte de um Programa instituído pela ONU (após a Segunda Guerra Mundial) para os países pobres (do chamado terceiro mundo): Paquistão, Índia, toda a América Latina, etc.

Esse programa encontrou espaço no Brasil no fim da década de 1960 e início da década de 1970. Tais países, embora já subordinados ao que se chamava, naquela época, de imperialismo dos países ricos (o que explicava em parte seus grandes índices de pobreza, analfabetismo, doenças e miséria), ainda conservavam relações sociais não capitalistas, vistas, na ótica e no ideário dos países hegemônicos daquela época, como relações **atrasadas**, que precisavam ser rompidas para dar lugar a grandes empreendimentos capitalistas.

Era preciso, portanto, desenvolver essas comunidades e prepará-las para o rompimento dessas relações, o que queria dizer: introduzir outras formas de propriedade, outras regras sociais, enfim, outras relações econômicas e sociais.

Na concepção desse programa, a noção de participação assentava-se:

1) em uma microvisão social localista, reduzida às fronteiras das distintas formas de associativismo ou aos limites espaciais das comunidades: vilas, povoados, aldeias, pequenas cidades. Para as populações, era uma forma de participação aparentemente desconectada dos processos decisórios da sociedade global. Esperava-se uma contribuição das lideranças aos tecnocratas no estudo de problemas locais ou na programação de melhorias localizadas;

2) quando os planos pensavam as instâncias macro-societárias, já no interior da linha keynesiana, tinham uma visão harmônica e unitária do todo societário, ou seja, o desenvolvimento é identificado com as plataformas do governo, cabendo ao Estado promovê-lo, orientá-lo e planificá-lo. O Desenvolvimento de Comunidade (DC) proclamava precisamente a integração dos esforços da população aos planos nacionais e regionais de desenvolvimento. A participação é tida aí como **adesão**. O trabalho dos técnicos é obter a participação das populações a programas prontos, decididos na cúpula e segundo os interesses das forças hegemônicas no Estado.

Essa é uma das razões pelas quais algumas pessoas torcem o nariz quando se fala em “planejamento participativo”, porque o assemelham a essa herança do Desenvolvimento de Comunidade, que, na Amazônia, deixou um rastro de problemas que refletem ainda hoje, como, por exemplo, a transformação da posse comunitária da terra em propriedade privada, a expropriação pura e simples, que deu lugar a grandes latifúndios, à migração rural-urbana que gerou o inchaço das cidades, à invasão das terras indígenas etc.

Isso não quer dizer, contudo, que a participação tenha sido descartada como um procedimento do processo de planejamento contemporâneo. Pelo contrário, quer-se tornar claro de que participação se está falando. Fala-se da participação como **adesão** ou se fala de decisões compartilhadas em todos os níveis e instâncias?

A participação não pode ser descartada porque ela deve integrar a prática social e designa uma variada série de atividades: o ato do voto universal, por exemplo, é uma forma de participação, a militância num partido político, a presença numa manifestação de rua, num comício, numa assembléia de bairro, etc. são formas de participação política. Sabe-se que o sufrágio universal só foi conquistado nos primeiros decênios do século XX e foi gradual. No início, as mulheres não votavam, nem os analfabetos, etc., o que demonstra a conquista de patamares cada vez superiores de participação.

Se colocada a noção de participação numa escala de **graus**, indo da participação como mera presença (que seria o grau mais elementar, tido como participação passiva) até um grau bem superior, diríamos que esse grau superior é o da **decisão**, da **ação** e do **controle social** que o planejamento requer.

A participação no planejamento tem o escopo de compartilhar decisões, quer sejam econômicas, quer sejam políticas, quer sejam sociais ou culturais. Tomar decisões como um exercício de liberdade, sim, mas tomá-las de forma compartilhada.

O ideal democrático supõe cidadãos atentos para as escolhas que estão sendo procedidas entre as diversas alternativas apresentadas pelas forças políticas e sociais, quer nas instâncias locais, quer no universo globalizado, principalmente vendo a relação de um com o outro (do local com o global).

É preciso construir a participação **orgânica** e **qualificá-la**. Isso quer dizer que a participação não pode se dar de forma aleatória, eventual, amadorística e ao sabor do acaso.

PARTICIPAÇÃO ORGÂNICA – Participação assegurada por meio de uma organização ou órgão. Trata-se de uma estrutura organizada, legal, que ocupa um espaço institucional na organização da sociedade,

Para que a participação seja orgânica e qualificada são necessários alguns requisitos.

REQUISITOS PARA UMA PARTICIPAÇÃO ORGÂNICA – Para que a participação seja orgânica, há condicionantes que precisam ser considerados: a construção de organismos, instrumentos, estruturas que a consolidem como uma prática orgânica, a saber: colegiados, organizações, conselhos, etc., garantidos em dispositivos legais, com representatividade e escolha democrática.

Efetiva-se a participação orgânica institucionalizando-se essas estruturas colegiadas (conselhos, comissões, assembleias) que ocasionam formas de participação, como aconteceu com o voto universal, que foi assegurado constitucionalmente. Há que se criar instrumentos legais, rituais e dispositivos que consolidem a participação, tornando-a um direito.

A organicidade dessas práticas participativas não as tornam, contudo, imunes a alguns vícios que tendem a tomar conta do processo de participação, a exemplo dos observados no processo eleitoral do voto universal, como a venda do voto, a barganha eleitoral, o clientelismo, a defesa do interesse particular, etc. Entretanto, são problemas a serem resolvidos, que não impedem a busca cada vez maior de participação da sociedade nas escolhas referentes ao público.

REQUISITOS PARA UMA PARTICIPAÇÃO QUALIFICADA - Por outro lado, esses organismos e essas estruturas não são suficientes onde a indiferença é grande, a

motivação é baixa, limitada a um círculo restrito. A participação, portanto, completa-se com o envolvimento subjetivo e a qualificação do participante, o qual deve ter acesso a informações e códigos que às vezes são privilégios de cúpula. É o caso da participação na elaboração de orçamentos. Na maioria dos casos, os orçamentos estão tão codificados, que se transformam em uma “caixa preta”.

Outra questão que aparece na relação entre participação e planejamento é a da relação entre participação direta e indireta.

Há instâncias em que a participação popular não se dá diretamente, e o povo delega representantes seus para a tomada de decisões. O Congresso Nacional é um exemplo clássico. As Assembléias Legislativas e as Câmaras Municipais também. Já as assembleias sindicais e de associações são formas diretas de participação. Pode-se dizer que há formas de combinar uma participação delegada com a participação direta. Isso depende de mobilização, criatividade e disposição para formar colegiados em vários níveis.

O exercício do planejamento com participação é sobretudo importante para que se modifique o panorama da relação entre os cidadãos e as instâncias de decisão e de poder. Isso porque o conceito de **exclusão/includente** não se refere somente a condições materiais de existência, refere-se também ao exercício das decisões de políticas globais e setoriais e ao exercício da soberania coletiva. É uma questão de poder, à qual é preciso a sociedade estar atenta.

4 Orçamento público

4.1 O orçamento como instrumento de planejamento

O orçamento, de modo geral, é um importante instrumento de planejamento em todas as áreas. Conforme Tavares (2004), é ele que fornece as informações sobre o

suporte monetário para as ações a serem implementadas, constituindo-se, de forma genérica, num “plano das receitas e despesas esperadas” (FGV, 1987). Mas o orçamento que nos interessa abordar é o orçamento público, o qual, segundo Dalton (1980), trata da receita e da despesa pública, bem como da coordenação entre ambas ou, ainda, diz respeito aos “recursos e encargos do Estado para determinado período (GÉLÉDAN, 1988). Trata-se de uma peça de um sistema onde estão inscritos, também como peças fundamentais e anteriores, o Plano Plurianual² e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)³, os quais são exigências constitucionais para a União, Estados, Distrito Federal e Municípios (estes, a partir de determinado número de habitantes).

Segundo Tatiwa (2004, p. 43), se o processo de planejamento de políticas públicas busca incorporar sonhos e utopias para transformá-los em projetos, “o orçamento é um dos toques de realidade que transforma os sonhos em cenários desejados, porém possíveis”. Mannermaa (1991) contesta essa afirmação ao dizer que precisamos fazer do impossível o possível.

Há uma relação entre sistema de planejamento e orçamento público, na medida em que o orçamento anual é o instrumento de operacionalização de curto prazo, da programação constante dos planos e programas de médio prazo, os quais, por sua vez, devem cumprir o marco fixado pelos planos de longo prazo, onde estão definidos os grandes objetivos e metas, os projetos estratégicos e as políticas básicas.

Na prática, o orçamento público tem sido reflexo da forte relação entre a conjuntura política do país e as ações de governo, que se consubstanciam por meio de planos, programas e projetos prioritários. Nele rebatem as crises e os momentos de prosperidade, os contextos ditatoriais e democráticos, as pressões ou ausência de

² PLANO PLURIANUAL – Lei que estabelece de forma regionalizada as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública Federal (PIRES, 1999, p. 34).

³ LDO – Lei que precede o Orçamento Programa, definindo as diretrizes gerais para sua elaboração (PIRES, 1999).

pressões resultantes do jogo de forças sociais e políticas na sociedade.

4.2 Execução financeira e orçamentária

Aprovado o orçamento, há a responsabilidade de torná-lo operante. Antigamente isso se dava por meio do sistema de duodécimos, segundo o qual as despesas eram divididas em 12 partes iguais, correspondentes aos meses do ano. Hoje estabelece-se um quadro de quotas trimestrais para cada unidade orçamentária, por meio das quais o executivo delega responsabilidades pela movimentação dos créditos orçamentários.

Do ponto de vista legal, o art. 75 da Lei n. 4.320/1964 diz que o controle da execução orçamentária compreenderá:

- I. A legalidade dos atos de que resultam a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações.
- II. A finalidade funcional dos agentes de administração responsáveis por bens e valores públicos.
- III. O cumprimento do programa de trabalho, expresso em termos monetários e em termos de realização, de obras e prestação de serviços.

No Brasil, o ano financeiro coincide com o ano civil. Assim, os orçamentos anuais são executados no período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de cada ano.

4.2.1 Rituais de acompanhamento da execução financeira

O primeiro passo da execução orçamentária trata de registrar os créditos e dotações, de forma a possibilitar o acompanhamento da evolução dos saldos e programação do orçamento. Há vários métodos que permitem o acompanhamento, desde lançamentos manuais e mecânicos em fichas até o uso do processamento

eletrônico, que tende a ganhar forma em todos os espaços, inclusive nos municípios mais longínquos. A Lei n. 4.320, em seu art. 35, parágrafo segundo, define o Quadro de Detalhamento da Despesa (QDD)⁴, promovendo, de fato, o ritual da execução orçamentária do governo.

4.2.2 Controle social do orçamento público

O controle e avaliação do orçamento público assume cada vez mais importância numa sociedade que se democratiza. No Brasil, Congressos de Controle Social do Orçamento Público e a organização do Fórum Brasil de Orçamento (FBO) são indicações do interesse da sociedade em controlar e avaliar não só a execução orçamentária e financeira, mas todo o processo orçamentário, desde o momento da arrecadação (incluindo o processo tributário). Nem os orçamentos participativos, que significam, sim, um avanço no campo democrático, lograram alcançar essa dimensão. Há que se observar, ainda, que no Orçamento da União não há participação popular e ainda é incipiente essa participação nos orçamentos municipais, na medida em que as Prefeituras submetem ao controle do orçamento participativo apenas entre 15 e 20% de suas despesas.

Segundo Pires (1999), a participação popular nos orçamentos federais, estaduais e municipais buscam protagonizar todas as fases do processo orçamentário:

- a) Na fase de preparação e conexão com o planejamento, cujos produtos são o PPA e a LDO, em que as bases para a elaboração das peças orçamentárias são estabelecidas.
- b) Na fase de elaboração do orçamento, na qual se estabelece a previsão da receita e despesa.
- c) Na fase de tramitação legislativa, quando o orçamento é transformado em um Projeto de lei, momento em que é submetido à análise das comissões/votação de

⁴ QDD – Quadro que demonstra onde estão alocados os recursos empenhados para as atividades de uma instituição.

emendas e finalmente deliberação.

d) Na fase de execução orçamentária, quando o orçamento é posto em prática.

5 Conclusões

Os processos reais indicam que as formulações do planejamento contemporâneo não ficarão imunes ao **embate** sempre travado entre as forças conservadoras da sociedade e as forças democráticas. Uma e outra captarão as categorias do planejamento estratégico, redefinindo-as e redesenhando-as segundo os seus interesses. Na perspectiva de fortalecer o campo democrático, pode-se chegar a alguns enunciados conclusivos.

É urgente a necessidade de revisão da forma como se vem operando o planejamento em algumas (talvez, a maioria) das instituições que têm a responsabilidade da gestão pública no país, para que o ato de planejar se inscreva como um momento de liberdade e de criação. Planejamento estratégico não é uma simples mudança de roteiro nem uma insípida sequência de passos, por meio da qual um catecismo é recitado e um formulário é preenchido, sem que se deflagre um processo de construção de uma nova realidade diferente, compartilhada e assumida.

É imperioso resistir ao pensamento único da solução de mercado para os problemas nacionais, que invalidam o planejamento público como ferramenta de governo e de direção. Esse planejamento, no Brasil, tem que aspirar à construção de um legado, ser marcada pela ousadia de quebrar a espinha dorsal do capitalismo: a apropriação concentrada da riqueza e a expansão destrutiva da natureza, ambas geradoras de violência, miséria e fome.

A questão da mudança de paradigmas deve vir à tona no exercício do planejamento estratégico, para que o processo de transformação do real que se deseja deflagrar afirmasse-se como uma consciente fuga dos modelos mecanicistas e adaptativos.

O planejamento estratégico não é o mero transporte do mundo dos negócios para a gestão pública dos procedimentos gerenciais. Trata-se de uma dimensão que transcende a gerência e se inscreve como uma busca de uma nova ética, de um patamar superior de sociedade e até de civilização.

Referências

- ANDER-EGG, Ezequiel. *Introducción a la planificación*. Buenos Aires: Lumen, 1995.
- ARGUIN, Gérard. *O planejamento estratégico no Meio universitário*. Tradução Valdemar Cadó. Brasília: CRUB, 1988.
- BETTELHEIM, Charles. *A planificação socialista da economia*. Lisboa: Edições 70, s/d.
- BOBBIO, Norberto; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Brasília. Editora da UnB, 1995.
- BRAGA, J. C. S. *O espectro que ronda o capitalismo*. F. S. P. 1996, p. 5-3.
- BRÜSEKE, F. J. *O problema do desenvolvimento sustentável*. Belém: NAEA/UFPA, 1993.
- CERTO, Samuel C.; PETER, J. Paul. *Administração estratégica: Planejamento e Implantação da Estratégia*. Tradução Flávio Deni Steffen. São Paulo: Makron Books, 1993.
- CHIAVENATO, Idalberto. *Teoria geral da administração*. São Paulo: Makron Books, McGraw-Hill, 1993.
- CHOMSKY, Noam. *Novas e velhas ordens mundiais*. São Paulo: Scritta, 1996
- ENAP/SAF. *Código de ética profissional do servidor público civil do Poder Executivo Federal*. Centro de Documentação, Informação e Difusão Graciliano Ramos, 1993.
- FORRESTER, Viviane. *O Horror econômico*. São Paulo: UNESP, 1997.
- GRAMSCI, Antonio. *Maquiavel, a política e o estado moderno*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.
- _____. *Obras escolhidas*. São Paulo: Martins Fontes, 1978.
- HAMEL, Gary. *Conferência proferida no 1º Encontro AMANA de Estrategistas*. São Paulo: 1993.
- HOLANDA FERREIRA, Aurélio Buarque de. *Novo dicionário Aurélio*. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira S/A, s/d.
- HABERMAS, Jürgen. *O Discurso Filosófico da Modernidade*. São Paulo. Ed. Martins Fontes, 2002.

IGNEZ, Maria Helena Pinto. *Curso administração gerencial para um novo estado: Gestão estratégica de Recursos Humanos*. Escola Nacional de Administração Pública, 1997.

INAPP/PMI. *O planejamento estratégico em Ipatinga*. Belo-Horizonte: INAPP, 1996.

INPA. *Relatório Final do Plano Estratégico*: Manaus. Manaus: Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia, 1994.

JARDIM, José Maria. *A face oculta do Leviatã*. In: Revista do Servidor Público. Brasília: ENAP, ano 46, v. 119, n. 01, jan-abril, 1996, p. 137/132.

KITAMURA, P. C. *Desenvolvimento sustentável: Uma abordagem para as questões ambientais da Amazônia*. Campinas: 1994.

KORTEN, David C. *Quando as corporações regem o mundo*. São Paulo: Futura, 1996.

KURZ, Robert. *O torpor do capitalismo*. F. S. P. 5-14.

LALANDE, André. *Vocabulário técnico y crítico de la filosofía*. Buenos Aires: El Ateneu, 1967.

LUKACS, Georg. O Que é o Marxismo Ortodoxo? In: *História e Consciência de Classe*. Porto, Elfos, 1989.

MAIA, Leonel Sá. *Fundamentos metodológicos: Curso de planejamento estratégico*. Fortaleza: Universidade Estadual do Ceará, 1994.

MANNERMAA, Mika. *In search of an evolutionary paradigm for futures research*. London: Futures, 1991.

Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *Programa da qualidade e participação na Administração Pública: Curso de Formação de Facilitadores para a Avaliação da Gestão Pública*. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1998.

_____. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: MARE/Presidência da República, 1995.

MATUS, Carlos. *Adeus, senhor presidente: planejamento, antiplanejamento e governo*. Recife: Litteris, 1989.

_____. *Política, planejamento & governo*. Tomos I e II, Brasília: IPEA, 1997.

_____. *ZOPP: Iniciação ao Método*. Material apostilado da Deutsche Gesellschaft für

Technische Zusammenarbeit (GTZ), Instituto Cajamar, 1994.

_____. *Planificación, libertad y conflicto: Fundamentos de la reforma del sistema de planificación en Venezuela.* Venezuela: Ediciones IVEPLAN, 1985.

_____. *O plano como aposta.* Material do Instituto Cajamar, Editora do Instituto Latino-americano de Desenvolvimento Econômico e Social, 1994.

MEYER JR., Victor. *Considerações sobre o planejamento estratégico na universidade.* In: FINGER, Almeri Paulo (Org.). *Universidade: Organização, planejamento, gestão.* Florianópolis: UFSC/CPGA/NUPEAU, 1988, p. 53-69.

MPEG/CNPQ. *Planejamento estratégico do museu paraense Emílio Goeldi.* Belém, 1993.

OLIVEIRA, Francisco de. *Elegia para uma re(li)gião.* Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

RODRIGUES, Eliene Jaques. *Planejamento e política: Um esboço de marco teórico.* Material xerografado, s/d.

SADER, Emir. *Pós-neoliberalismo.* Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

SIQUEIRA, Moema M. *Cenários como mecanismo dinamizador de formulação de Políticas Públicas.* Belo Horizonte: UFMG, 1993.

SUDAM. *Concepção estratégica do desenvolvimento da Amazônia,* Belém: 1997.

_____. *Ação governamental na Amazônia: Subsídios ao zoneamento ecológico-econômico e ao plano de desenvolvimento da Amazônia.* Belém: 1990.

TATIWA, R. F. *Introdução à teoria do planejamento.* Belém: Editora da UFPA, 2004.

TAVARES, A. C. *Orçamento.* Belém: Editora da UFPA, 2004.

TEIXEIRA, J. B. *O planejamento estratégico nas universidades brasileiras.* Brasília: Revista do CRUB, v. 17, n. 35, 1995.

_____. *Planejamento estratégico.* Belém: Editora da UFPA, 2004.

UFPA. *Plano estratégico da UFPA: Esboço para a equipe da gestão 93/97,* Belém: 1993.

VALÊNCIA, Sofia; SHEPHERD, Geoffrey. *Modernizando a Administração Pública na América Latina: Problemas comuns sem soluções fáceis.* In: Revista do Servidor Público. Brasília: ENAP, ano 47, v. 120, n. 03. 1996.