



A relevância do planejamento das políticas públicas

Segundo Thomas Dye [\[1\]](#), em conhecida conceituação da ciência política, política pública pode ser resumida em uma definição aparentemente simples: “tudo o que os governos decidem fazer ou não fazer”. As características-chaves desse conceito são a intencionalidade da tomada da decisão, a presumida legitimidade estatal e a existência de uma decisão de fazer ou não algo.

Essa abordagem conceitual surgiu na literatura no período pós-Segunda Guerra Mundial, quando as ciências começaram a explorar as complexas relações entre governos e cidadãos, com foco no notável crescimento das atividades do setor público. Essa transformação viu a implementação de programas econômicos e sociais ambiciosos, com intervenção governamental substancial na economia e na vida cotidiana dos cidadãos.

Spacca



Fabricio Motta
conselheiro e professor



Tal conceito foi útil, mas é limitado porque ignora em sua essência o fato de que nem todas as ações governamentais são desenvolvidas como resultado de um *processo decisório planejado*, podendo tratar-se de mera ação individualizada e circunstancial, desconectada do contexto político e mesmo das necessidades sociais. A excessiva abrangência do conceito poderia conduzir à interpretação de qualquer ação (ou omissão) governamental como uma *decisão* e, conseqüentemente, uma *política pública*.

É nesse contexto que precisamos pontuar que *planejamento governamental* e *gestão pública* constituem duas dimensões cruciais e inseparáveis da atuação dos Estados contemporâneos. De um lado, tem-se a definição estratégica das políticas públicas pelas quais pretende atuar; de outro, a condução cotidiana das ações do aparato burocrático e o gerenciamento cotidiano da máquina pública. Essas etapas sucintamente referidas são protagonizadas pelo Executivo e Legislativo, notadamente em razão da forma de organização do Estado brasileiro e da importância da legitimidade emprestada pelos cidadãos.

Em conseqüência, nem toda *ação* do governo pode ser classificada como *política pública*. Para uma ação ser considerada como tal, ela deve ser parte de um conjunto de decisões e ações estrategicamente escolhidas e intencionalmente coerentes entre si, fruto de planejamento. Essas ações, coordenadas pelo aparato estatal, devem ter o propósito de enfrentar um problema político específico, como destacado por Schmidt. [2]

Em outras palavras, é fundamental distinguir, na atuação da gestão pública [3], entre *ações governamentais isoladas* e *políticas públicas estrategicamente planejadas*, o que podemos fazer adotando a terminologia do planejamento governamental, que oferece uma estrutura que permite essa diferenciação e a orientação da gestão na condução das escolhas estatais, indo do geral ao específico temos as seguintes categorias: política pública, plano, programa, projeto e ação. [4]

A *política* estabelece princípios, objetivos e diretrizes de atuação da gestão em determinada área, estabelece responsabilidades, meios e recursos necessários, enquanto, o *plano* concentra-se em estratégias e metas baseadas em diagnósticos detalhados e baseado em evidências para determinado objeto e período, por sua vez, os *programas* são derivados dos planos e definem diretrizes, estratégias, objetivos e metas que norteiam as ações para um setor específico, enquanto os *projetos* são a menor unidade do processo de planejamento, detalham a operacionalização das políticas (estratégias, ações e atividades). As ações designam uma iniciativa, o nível mais concreto do planejamento governamental que deve ser precedido de todos os outros (Exemplo: o ato de vacinação como parte de um projeto que compõe um programa e que está compreendido dentro do plano adotado pela política de saúde). [5]

Políticas públicas requerem um grau de intencionalidade, planejamento e coerência para abordar desafios políticos específicos – uma ação pública desconexa da realidade e necessidade não pode ser considerada uma política pública.

Respeitando o planejamento governamental garantimos uma racionalidade na atuação estatal, organizando o objetivo da política do geral até a ação específica a ser implementada.

Não devemos confundir o planejamento governamental com o processo de planejamento orçamentário, processo jurídico que trata do assunto regulado pela lei de Finanças Públicas (Lei 4.320/64) e

Constituição Federal (Art. 165), em que pese não haja coercitividade na adoção dos instrumentos mais abstratos do planejamento governamental (política e plano), a elaboração destes pelos entes públicos permite a rastreabilidade dos motivos da decisão pública, permitindo o controle.

O instrumento do processo orçamentário mais abrangente, quanto a este aspecto, é o Plano Plurianual (PPA), cabendo-lhe contemplar as diretrizes, objetivos e metas da administração para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada (artigo 165, §1º da CF/88). A metodologia estabelecida para elaboração do PPA 2020-2023 adotou os seguintes conceitos: “Diretrizes — possuem a finalidade de retratar as declarações de governo e indicam as preferências políticas dos governantes eleitos. Temas — buscam refletir a estrutura institucional adotada pela administração federal. Programa — é a categoria que articula um conjunto de ações (orçamentárias e não-orçamentárias) suficientes para enfrentar um problema. Seu desempenho deve ser passível de aferição”. [6]

Percebe-se que políticas públicas devem considerar não somente a realização de ações orçamentárias (que podem ser atividades, projetos, operações especiais e reserva de contingência) como também de outras fora do orçamento, inclusive sem o aporte direto de recursos públicos.

Os planos e políticas anteriores permitem a constatação da realidade/necessidade, evitando o efeito perverso da mera repetição de orçamentos anteriores ou de falta de transparência no processo decisório utilizado pela gestão para a efetivação desta ou daquela escolha dos órgãos públicos responsáveis, mas da população interessada.

Partindo do pressuposto da adequação do planejamento governamental e da elaboração do processo orçamentário pelo Executivo e Legislativo, a Emenda Constitucional nº 100/19 consignou expressamente o dever da Administração de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade e promover a avaliação e o monitoramento de políticas públicas, levando em conta os resultados na elaboração dos instrumentos orçamentários (artigo 165, §10). A EC 109/21, por seu turno, tornou claro o dever que as leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA) devem observar os resultados do monitoramento e da avaliação de políticas públicas.

Em conclusão, a distinção entre ações esparsas e política pública é importante para o tratamento adequado do planejamento e das escolhas, contribuindo para garantir maior amplitude à atuação estatal, reduzir a descontinuidade administrativa, otimizar os recursos disponíveis, proporcionando impactos significativos na qualidade dos benefícios à vida dos cidadãos.

[1] HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora**. Trad. Francisco G. Heidermann. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. p. 6.

[2] SCHMIDT, João Pedro. **Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas**. Revista do Direito. Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 56, set/dez. 2018. p. 126.

[3] CARDOSO JR., José Celso. **Planejamento Governamental e Gestão Pública no Brasil: Elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado**.



Texto para discussão 1.584 – / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. IPEA: Brasília, março de 2011. ISSN 1.415-4.765. p. 9 e 12.

[4] SCHMIDT, op. cit., p. 128.

[5] SCHMIDT, op. cit., p. 128.

[6] BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO. Manual técnico de orçamento – MTO 2024. 4.ed. Brasília: Ministério do planejamento e orçamento, 2023. Disponível em: <https://www1.siop.planejamento.gov.br/mto/doku.php/mto2024>

Autores: Fabrício Motta, Nathália Suzana Costa Silva Tozetto