



## **TEXTO DE REFERÊNCIA**

### **Módulo III**

### **Gestão das Políticas Públicas**

#### **Aula 01**

#### **Concepção e organização de um plano de governo**

*Cristiane Kerches da Silva Leite (EACH/USP)*  
*Francisco Fonseca (FGV/SP)*

### **ANTECEDENTES ELEITORAIS, ELEIÇÕES E FORMULAÇÃO DE UM PLANO DE GOVERNO**

Conceber e organizar um plano de governo é tarefa complexa, pois envolve diversos aspectos. Para analisarmos esse processo, veremos dois momentos vividos pelos partidos políticos: a) os antecedentes da campanha e o momento eleitoral propriamente dito, e b) o momento de governar, quando um partido vence as eleições. São dois momentos distintos, mas que se articulam fortemente.

Dado que os partidos políticos, na democracia parlamentar – que envolve a relação entre os três poderes –, disputam o poder do Estado (executivos e parlamentos das três unidades da federação), essa disputa obedece a um conjunto de regras e normas dado pela Constituição, pela Justiça Eleitoral e pela Lei Orgânica dos Partidos Políticos. Além desses marcos legais, os próprios partidos eventualmente possuem regras próprias, que são válidas desde que não colidam com a legalidade institucional.

Mas, para além dos referidos marcos legais, cada partido tem uma maneira de ser e de pensar a política, tendo em vista seu passado, o perfil de suas lideranças e militantes e sua ideologia.



Por mais que os partidos “programáticos” ou “ideológicos”<sup>1</sup> estejam em baixa (em razão de muitos fatores, entre os quais a derrota, até este momento, do projeto socialista em perspectiva internacional, o que implica a ascensão da hegemonia do “pragmatismo”), sobretudo no Brasil, que jamais consolidou seu sistema partidário, há espaço para partidos dessa natureza. Nesse sentido, a formação de alianças, a definição dos candidatos, a viabilização do financiamento das campanhas, os compromissos firmados e sobretudo o programa de governo definem claramente o que um partido pretende fazer ao vencer as eleições, notadamente para o executivo, que é o poder mais forte no Brasil em razão do regime presidencialista. Embora o plano de governo normalmente seja alterado e ajustado em razão da necessidade de alianças políticas (firmadas particularmente nos segundos turnos das eleições e devido à necessidade de obter maioria nos respectivos parlamentos), os partidos realmente representativos o levam a sério (pois resultado de programas partidários). No contexto partidário brasileiro, em que há cerca de 30 partidos, certamente um número reduzido deles se encaixa na definição de partidos programáticos. São estes, portanto, que estaremos analisando<sup>2</sup>.

Um partido que pretenda contribuir para o desenvolvimento e para a democratização da sociedade brasileira – em diversas dimensões, tais como os costumes políticos republicanos, o desenvolvimento econômico, a igualdade social, entre outras – tem no plano de governo não apenas uma carta de intenções mas sobretudo um projeto articulado para o país nas mais diversas áreas.

<sup>1</sup> Entende-se por partidos “programáticos ou ideológicos” aqueles que têm pressupostos e objetivos baseados numa doutrina política, procurando, com não muita flexibilidade, construir alianças e projetos de governo que estejam de acordo com tais pressupostos e objetivos. Embora o sistema político e partidário seja complexo e maleável no Brasil, esses dois pilares funcionam como filtros: à filiação partidária, ao abrigo da legenda a candidaturas, às coligações partidárias, aos objetivos inegociáveis no programa de governo, à propaganda política, à coalizão e à forma e conteúdo de se governar. Como exemplos clássicos de doutrinas políticas, que dão lastro aos partidos programáticos, destacam-se: o socialismo, o comunismo (quando participa da luta política democrática), a social democracia, o liberalismo (e, contemporaneamente, o neoliberalismo), a democracia-cristã, o trabalhismo, o ambientalismo (partidos “verdes”). Mas há também partidos regionais, separatistas, étnicos, entre outros, que defendem causas específicas e mesmo setoriais. Por fim, também o fascismo e o nazismo (ambos de extrema direita) são partidos programáticos, mas suas premissas e objetivos são contrários à pluralidade de opiniões e sobretudo baseiam sua ação política na violência e no banimento político. No mundo contemporâneo, pós-socialismo real e pós-guerra-fria, a clássica separação entre o que significa ser de “esquerda” e de “direita” tornou-se menos nítida, embora ainda claramente válida tal distinção. Por fim, cabe dizer que um partido programático só o é se sua história assim o confirmar.

<sup>2</sup> Listar quais partidos podem ser considerados programáticos não é tarefa fácil no Brasil, dada a maleabilidade do sistema político/partidário/eleitoral. No entanto, o PT (apesar de sua atuação no governo federal), o PSB e o PV são os exemplos mais próximos dessa definição, assim como os pequenos partidos de esquerda que não privilegiam o sistema eleitoral (casos do PSTU e do PCO). O PSDB nasceu como partido programático, mas – ao menos no governo federal – não aplicou as teses da social democracia. Possivelmente PT e PSDB experimentem a mesma condição: nasceram programáticos, aplicam outras agendas no plano federal, que não as suas originais, mas em vários e importantes casos estaduais e locais desenvolvem políticas e programas programáticos.



Notadamente, tem um conjunto de premissas que orienta sua visão de mundo, o que implica o estabelecimento de diversas ações que se conectam. Em outras palavras, um plano de governo como resultado de um programa partidário programático é o ponto de culminância de estudos, projetos, pesquisas, avaliações, experiências exitosas e conhecimento da realidade: as potencialidades e limitações desta, tanto em nível nacional como internacional. As fundações ligadas aos partidos programáticos, assim como grupos, movimentos sociais, instituições diversas, universidades, centros de pesquisas, redes de pesquisadores e grupos sociais etc. – normalmente ligados a determinado partido e/ou a seus membros – representam insumos importantes à confecção de um programa. Mas sobretudo grupos de militantes, pesquisadores, especialistas e políticos – encarregados de formular o programa – são os responsáveis por traduzir as inúmeras contribuições em propostas concretas e articuladas, além de elaborar projetos originais.

O processo de formulação implica o amadurecimento de inúmeras experiências e, ao mesmo tempo, constitui-se espaço de inovação. Ambos os processos são limitados, contudo, pelo Estado de Direito Democrático, caracterizado por um conjunto de regras e normas legais e instituições e balizado pela Constituição. Embora seja perfeitamente factível mudar as regras por meio das próprias regras, isto é, refazer a Constituição via Assembléia Constituinte<sup>3</sup>, por exemplo, refazendo assim o pacto político, uma tal operação tende a ser extremamente difícil, demorada e complexa, embora possível. Nesse sentido, a tendência é os partidos “jogarem com as regras do jogo estabelecidas”, isto é, não apenas disputarem as eleições de acordo com o que reza a lei vigente como governarem segundo os balizamentos dados pelas instituições (hierarquia federativa, relação específica entre os três poderes, controles institucionais, tais como o Tribunal de Contas e o Ministério Público, e um sem-número de regras e normas decorrentes dessa moldura<sup>4</sup>). Mudanças pontuais são mais simples e possíveis do que grandes mudanças institucionais. É por isso que na democracia parlamentar os partidos tendem, quase que invariavelmente, a manter a institucionalidade vigente, o que não impede, contudo, que de tempos em tempos grandes mudanças possam acontecer.

---

<sup>3</sup> Caso da Venezuela, sob a presidência de Hugo Chávez.

<sup>4</sup> Isso não significa que não possa haver corrupção, submissão das instituições a determinados grupos políticos, burla de regras, entre outras modalidades anti-republicanas. Tais práticas, ainda existentes em número razoável no Brasil, tendem a se tornar mais difíceis devido à crescente institucionalização e transparência dos mecanismos de controle existentes.



Por outro lado, é importante ressaltar que mesmo no momento de elaboração dos programas e da articulação das alianças, existe ou pode ser criada uma **agenda** (isto é, temas que são aceitos ou não como legítimos pela sociedade e que são definidos pelos grupos politicamente organizados e mais influentes, seja no Estado seja sociedade). Esta agenda tende a definir o estabelecimento de prioridades e vetores: orçamentários; na maneira de formular e implementar políticas públicas; quanto à forma de se relacionar com grupos sociais específicos, tais como setores do empresariado, fornecedores do Estado, o Parlamento, movimentos sociais, sindicatos, funcionários públicos e suas associações, a mídia, entre inúmeros outros. Mesmo havendo regras, normas e instituições, como apontamos acima, há claramente formas distintas de governar e valores que informam tais formas.

A questão da agenda pode ser observada tanto no rumo que um partido e sua coalizão dão ao governo como em questões específicas relacionadas às políticas públicas setoriais. Particularmente aos partidos programáticos de esquerda, a arte da política está justamente – em meio a pressões dos grupos organizados mais poderosos e influentes, de um lado, e aos constrangimentos fiscais e de recursos humanos, de outro – em governar de acordo com princípios que têm no programa de governo sua matriz ideológica. Isso não significa que apenas a “vontade política” é capaz de governar. Ao contrário, a “vontade política” é fundamental e necessária, mas insuficiente, o que implica a necessidade e capacidade de negociar politicamente com os partidos membros da coalizão, com os interesses sociais contraditórios, e mover-se em meio às regras e instituições, com todas as suas implicações em termos de potencialidades e constrangimentos à execução de um plano de governo.

É fundamental ressaltar que a agenda interfere tanto no momento eleitoral (e seus antecedentes) como a partir do momento em que se toma posse. Mais especificamente, todo partido político que quer chegar ao poder necessita avaliar a correlação de forças políticas existente na sociedade – seja em nível local, regional ou nacional, e sem perder de vista o contexto internacional, que discutiremos abaixo. A correlação de forças políticas e sociais – mesmo não sendo estática – significa considerar quais grupos sociais conseguem viabilizar suas propostas e vetar as dos adversários, seja no debate público, que perpassa a mídia, seja no Parlamento, seja ainda em fóruns específicos, tais como universidades, centro de pesquisas e outras entidades formadoras de opinião (o mesmo ocorre quando da formulação e implementação de políticas públicas). Tendo em vista a estrutura de financiamento das campanhas políticas no Brasil ser



essencialmente privada<sup>5</sup>, os financiadores requerem, após as eleições, que seus interesses sejam atendidos, de variadas formas, pelos partidos que chegaram ao poder. Por si só, esta é uma forma de interferir na agenda dos partidos vitoriosos, sem contar a influência que segmentos específicos do empresariado tem nos parlamentos. Portanto, correlação de poder e agenda são temas indissociáveis, embora a formação da agenda dependa de inúmeros outros fatores, incluindo-se os imponderáveis ou imprevistos, como a ocorrência de crises, sejam econômicas ou políticas (nacionais ou internacionais).

Ainda nesse quesito, deve-se salientar o poder que determinadas “eminências pardas” – grupos empresariais, meios de comunicação, lobbies diversos, entre outros agentes que agem fundamentalmente nos bastidores do poder – podem ter nos partidos e nos governos. Dessa forma, um plano de governo é uma peça político/programática de grande importância, mas incapaz de barrar práticas que se nutrem das relações pessoais e profissionais ao formar redes de contatos por meio da alta burocracia e de autoridades constituídas, do lado do Estado, e de interesses privados de toda ordem, do lado da sociedade: tais práticas são sempre avessas à publicização.

Mas um plano de governo pode refletir sobre essas posturas e sobretudo vislumbrar mecanismos sociais e institucionais de transparência das ações governamentais. Há vários exemplos exitosos: bolsas eletrônicas de compras, nota fiscal eletrônica e toda uma série de instrumentos provenientes do chamado “governo eletrônico”; orçamento participativo, cujo objetivo é ouvir os diversos segmentos da sociedade que, dessa forma, podem influir com mais densidade nas decisões orçamentárias; Conselhos Gestores, em que o cidadão comum pode fiscalizar institucionalmente os programas de saúde, educação, voltados à criança e ao adolescente; a experiência dos Consórcios Intermunicipais, em áreas como saúde e meio-ambiente; e um sem-número de ações, sobretudo no nível local, em que há avanços significativos seja no controle social das ações governamentais seja no êxito das políticas públicas. Cada um desses exemplos contém êxitos e fracassos dependendo do lugar, da circunstância e da maneira como são, na prática, geridos. Mas o fato de existirem (vários deles são consolidados e mesmo institucionalizados) revela que a sociedade brasileira, sobretudo com a experiência da Constituição de 1988, como veremos abaixo, vem criando novos mecanismos de controle social. Mais ainda, é possível afirmar que o Brasil é um grande laboratório de

---

<sup>5</sup> Embora haja o fundo partidário, que distribui recursos de acordo com a performance eleitoral dos partidos, são as grandes empresas privadas as financiadoras de peso dos partidos políticos.



experimentações político/institucionais (caso dos Conselhos Gestores de Educação e Saúde, entre outros) e de políticas públicas (constitucionalização dos recursos orçamentários em áreas sociais prioritárias, emergência da “lógica dos sistemas” em diversas áreas, como saúde, educação, segurança pública e assistência social, que também veremos abaixo), entre outras iniciativas importantes. Embora não se possa (militantes partidários, autoridades públicas e gestores públicos) de forma alguma crer cegamente num movimento unidirecional em prol dos avanços, o fato é que a experiência democrática tem sido rica e abundante, permitindo aos formuladores de políticas dos programas partidários uma ampla visão do que se fez e se faz no Brasil contemporâneo, pós-1988.

Embora êxitos convivam com fracassos, muitas vezes numa mesma área, o fato é que já há um estoque de tentativas e erros relativamente conhecido<sup>6</sup>, e que permite a formulação de mecanismos – institucionais e sociais – que dificultem as práticas anti-republicanas nas decisões político/administrativas, diminuindo dessa forma o poder das referidas “eminências pardas”. Nesse sentido, também setores politicamente organizados, tais como Organizações Não-Governamentais (Ongs)<sup>7</sup> e movimentos sociais, podem contribuir com estudos, projetos e experiências os mais diversos, no sentido de aprofundar a gestão democrática em diversas direções. Embora possuam visão de mundo particular e por vezes expressem certos interesses, são interlocutores importantes nesta fase em que o Estado, sobretudo o Poder executivo – nos três níveis –, realiza políticas públicas em parceria com entidades da sociedade. Seja por meio de contratos de gestão com as Organizações Sociais (O.S.), de convênios com as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip), e de parcerias com Ongs e universidades, não apenas a implementação mas a própria formulação de políticas públicas são desenvolvidas. Embora se trate de uma questão polêmica, devido ao possível caráter privatizante dessas ações, que por vezes desenvolvem programas públicos, mesmo sendo entidades privadas (sem fins lucrativos), o fato novo a ressaltar diz respeito à existência desses novos personagens que, além do mais, passaram (alguns deles) a ser reconhecidos juridicamente pelo Estado, caso das O.S. Vejamos alguns exemplos dessas novas parcerias: hospitais geridos por entidades como Santas Casas de Misericórdia, entre outras

---

<sup>6</sup> O Programa Gestão Pública e Cidadania, desenvolvido pela FGV/SP, premia as práticas, sobretudo locais, de gestão pública voltada à cidadania, ao controle social e à democratização.

<sup>7</sup> Evitamos aqui o termo “terceiro setor” em razão de sua extrema maleabilidade, assim como o viés ideológico que assumiu, isto é, o de que “a sociedade pode substituir o Estado”.



associações<sup>8</sup>; o trabalho de prevenção à Aids realizado pela ONG GAPA (Grupo de Apoio e Prevenção à Aids), que recebe recursos do Ministério da Saúde; os estudos da ONG Transparência Brasil na área de controle da corrupção; a fiscalização da atividade parlamentar no Congresso Nacional realizada pelo Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (Diap), entidade vinculada às centrais sindicais; a ONG Voto Consciente também referente à fiscalização de parlamentos em várias casas legislativas; entre inúmeros outros exemplos. Um plano de governo deve analisar essas novas relações entre Estado e sociedade, absorvendo parte de suas propostas e demandas. É crucial, nesse ponto, compreender que qualquer entidade, por mais bem intencionada que seja, expressa uma determinada visão de mundo e eventualmente certos interesses que não necessariamente compatíveis com a linha político/ideológica do partido. Essa ressalva é necessária, mas de forma alguma exclui a importância que esses novos personagens vêm assumindo na sociedade brasileira. Um plano de governo deve, portanto, estar atento a ambas as dimensões.

Mas uma outra variável é fundamental à formulação de um programa partidário com vistas a governar: o contexto internacional, em vários aspectos, do qual deriva o conceito de Ordem Internacional. Esta pode ser definida como a relação entre os poderes no mundo, em termos: militares (incluindo-se fundamentalmente armas atômicas), geopolíticos, econômicos (sobretudo a imposição de uma moeda padrão válida internacionalmente), financeiros, tecnológicos, de influência na agenda mundial e sobretudo nas instituições multilaterais, tais como o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial, a Organização das Nações Unidas, entre inúmeras outras.

A Ordem Internacional ao mesmo tempo reflete e estabelece os papéis dos países centrais e periféricos, embora, de forma alguma, tais papéis sejam estáticos. Desde 1991, quando oficialmente a então União Soviética deixou de existir, demolindo – ao menos até este momento – o socialismo construído desde a revolução russa em 1917, há muitas mudanças na Ordem Internacional que

---

<sup>8</sup> É importante ressaltar que, na gestão do ministro Bresser Pereira, à frente do Ministério de Administração e Reforma do Estado (MARE), no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, foi elaborado o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Neste, atividades consideradas “não exclusivas” poderiam ser administradas por entidades sem fins lucrativos. Essa modalidade, assim como inúmeras outras, compuseram o que ficou conhecido como “reforma gerencial da Administração Pública”, cujo objetivo declarado fora modernizar o aparato estatal, tornando-o transparente, prestador de serviços eficientes e controlável. Este modelo, apenas parcialmente implantado em nível federal, fora utilizado também em algumas unidades da federação, caso do estado de São Paulo, sempre de forma parcial. Trata-se de um controverso modelo de gestão da Administração Pública, tendo em vista inspirar-se no modelo inglês, sob a égide de Margareth Thatcher, que por sua vez tem na gestão privada os pressupostos centrais.



afetam a todos os países, sobretudo os periféricos, caso do Brasil. O fim do mundo bipolar – Estados Unidos à frente do mundo capitalista e União Soviética do socialista – trouxe à tona a hegemonia dos Estados Unidos que, embora tenha na União Européia uma parceira minoritária em termos de liderança mundial, além do Japão e mais recentemente a China, determina fortemente o que acontece no mundo. O caso da invasão do Iraque, a imposição de que nenhum outro país possa ter armas atômicas, a determinação do dólar como moeda com maior peso no mercado monetário internacional e a influência decisiva da língua, dos valores, dos financiamentos e da agenda mundial ao restante do mundo são exemplos do grande poder que ainda hoje exercem os Estados Unidos sobre o planeta. Em qualquer área que se queira observar, a presença estadunidense é marcante, embora outros atores globais venham ganhando espaço, sobretudo a China, devido ao tamanho de sua população, ao aquecimento de sua economia, ao valor da mão-de-obra e ao poder do Estado central capaz de controlar esse crescimento, com todas as conseqüências conhecidas. O próprio Brasil, ao lado de outras potências médias, vêm ganhando espaço em várias áreas, sobretudo quando coligados em acordos político/comerciais, caso do Mercosul, do BRIC (acordo entre Brasil, Rússia, Índia e China em alguns setores), entre tantos outros exemplos referentes à regionalização das economias. O caso mais marcante é o da União Européia, que unificou até a moeda entre os diversos países, algo impensável há poucos anos.

Além da regionalização, deve-se levar em conta que as economias são cada vez mais interligadas – sem que isso signifique maior igualdade ou homogeneização mundial. Ao contrário<sup>9</sup>.

Especificamente quanto à formulação de um programa de governo, os partidos, sobretudo os de esquerda, devem levar em consideração que a Ordem Internacional influencia, de diversas formas, o poder e as ações dos Estados Nacionais, especialmente os que detêm pouco poder (militar, econômico/financeiro, tecnológico, entre outros) no mundo. O reconhecimento das assimetrias mundiais não significa paralisar-se perante elas, e sim adotar posturas e meios realistas de transformá-las. Os exemplos do FMI e do Banco Mundial (Bird) são paradigmáticos. Afinal, os chamados ajustes fiscais realizados na década de 1990 em inúmeros países foram em larga medida patrocinados ou influenciados por esta agência. Além do mais, desde o pós-guerra e sobretudo a

---

<sup>9</sup> Não utilizaremos o termo “globalização” tendo em vista seu caráter profundamente ideológico e otimista da Ordem Internacional, o que não confere com a realidade. Mesmo o termo “mundialização” – mais realista – é também problemático em razão sua dificuldade de se diferenciar de seu similar, embora tenha um viés mais negativo. Preferimos então o termo “internacionalização”.



década de 1970 o FMI impõe ações que privilegiam fundamentalmente o pagamento das dívidas e a criação de ambientes financeiros abertos, em contraste ao desenvolvimento econômico e à distribuição da renda. Já o Banco Mundial, tão presente na realidade dos países periféricos como o Brasil, impõe contrapartidas aos tomadores dos empréstimos, pois define a forma de execução dos projetos financiados assim como a própria formulação dos marcos legais e institucionais. Em outras palavras, define a agenda das políticas públicas: seja quanto ao conteúdo seja quanto à forma. Trata-se aqui de uma relação entre as capacidades internas (fiscais, políticas, de investimento, entre outras) a cada país e suas necessidades de financiamento por meio de entidades poderosas, caso do Banco Mundial.

Dessa forma, processo não é estático, tendo em vista ser a política (em sentido amplo) justamente a arte de transformar...ou de conservar. No caso em foco, a transformação desta realidade certamente é uma tarefa dos partidos reformadores. Mas este diagnóstico de que as agências internacionais influenciam fortemente a maneira de ser dos Estados periféricos – pois ligados umbilicalmente aos países de capitalismo central – não significa que simplesmente seus estudos e projetos não têm qualquer validade. Ao contrário, dado que possuem tecnoburocracias altamente especializadas, capazes de promover diagnósticos interessantes. Daí, em vez da negativa pura e simples a essas agências, conhecer sua estrutura e funcionamento, examinar seus diagnósticos e proposições e sobretudo ter propostas para transformá-las é fundamental à elaboração de um programa de governo. Como ação estratégica, a união com outros países periféricos e uma intensa diplomacia (caso do G-20) são essenciais à tentativa de transformar a Ordem Internacional, sem o que os próprios Estados Nacionais periféricos figurarão sempre como coadjuvantes. Portanto, por mais assimétrica (em vários sentidos) que seja a Ordem Internacional, ela não apenas é dinâmica como países dominantes no passado recente tornaram-se coadjuvantes e vice-versa. Os exemplos dos chamados “tigres asiáticos”, a China, nas últimas décadas, e mesmo o Brasil no século XX (quando transformou sua economia de agro-exportadora a urbano-industrial), representam experiências históricas inequívocas de que a história continua sendo um eterno livro aberto que, dessa forma, pode ser escrito de diversas formas. Assim, um plano de governo deve necessariamente preocupar-se, de forma deliberada, com as potencialidades e limites da Ordem Internacional, conhecê-la e sobretudo ter um projeto nacional que a encare de frente.



Vejam, agora, quais são os limites e constrangimentos na execução de um plano de governo quando um partido chega ao poder, notadamente aos Executivos: municipal, estadual ou federal. Embora os temas das políticas públicas e da lógica orçamentária sejam discutidos em outros módulos e aulas, entende-se ser fundamental analisá-los como *moldura político/institucional* que representam. Especificamente as políticas de saúde e educação, que veremos abaixo, são aqui tomadas como exemplos do enquadramento das diversas políticas públicas existentes no Brasil. Nunca é demais lembrar a importância, a quem chega ao poder, do conhecimento desta moldura (seus vários aspectos) enquanto “constrangimentos positivos”, nas três esferas federativas.

## **O PROGRAMA DE GOVERNO APÓS A VITÓRIA ELEITORAL: LIMITES, CONSTRANGIMENTOS E POTENCIALIDADES**

Desde a Constituição de 1988 configurou-se a base normativa de uma ampla gama de limites que os políticos eleitos enfrentam quando vão governar. Veremos algumas limitações e parâmetros que caracterizam o exercício do mandato legítimo dos chefes dos Executivos, nos três níveis. Antes de tudo, é importante frisar que dentre os artigos da Constituição que estabelecem esses limites, alguns foram regulamentados por legislação infra-constitucional e outros não<sup>10</sup>. Alguns artigos importantes foram regulamentados na década de 1990, como o Art. 25, § 3º (sobre a instituição de regiões metropolitanas pelos Estados); o Art. 34, V, b) (sobre a situação de exceção em que a União pode intervir nas finanças dos Estados, caso deixem de repassar receitas tributárias aos Municípios); o Art. 71 (sobre o controle externo do Congresso Nacional realizado pelo Tribunal de Contas da União); o Art. 84 (sobre as competências privativas do Presidente da República); o Art. 127 (sobre o estabelecimento da autonomia funcional e administrativa do Ministério Público).

Em linhas gerais, com base na literatura em Ciência Política<sup>11</sup>, podemos afirmar, por um lado, que a partir de 1988 o presidente ficou politicamente mais fraco (comparado ao período autoritário), em relação ao Congresso Nacional, ao Supremo Tribunal Federal e aos Governos Estaduais, devido às mudanças constitucionais que aumentaram a equiparação entre os Poderes. Por

<sup>10</sup> Ver no sítio da Câmara a situação atual da regulamentação dos artigos da Constituição: <http://www2.camara.gov.br/legislacao/produtos/leginfra/conteudo>

<sup>11</sup> Ver ABRUCIO (1998) e MAINWARING (1997).



outro lado, a Constituição garante ao presidente três tipos de poderes: poderes legislativos *reativos*, que capacitam o presidente a bloquear a legislação, os vetos totais e os vetos parciais (Arts. 62 e 66); poderes legislativos *proativos*, que garantem a capacidade de elaboração legislativa pelo presidente por meio da edição de Medidas Provisórias (Art. 62); a capacidade de *influenciar a agenda legislativa*, por meio da declaração de urgência de determinada matéria (Art. 64) e da capacidade de *convocação de sessões especiais* do Congresso (art. 57). Ademais, ao presidente é garantida a iniciativa exclusiva de legislar em algumas áreas importantes, como a área orçamentária (Art. 61). Veremos na próxima seção as características da regulamentação do processo orçamentário brasileiro nos três níveis de governo estabelecidas pela Constituição e pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Dentre os importantes artigos da Constituição ainda não regulamentados, que constam como “em tramitação” no sítio da Câmara dos Deputados, está o Art. 23, que fixa normas de cooperação entre a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal. Este fato acarretou um ambiente de indefinição institucional no processo de produção de políticas públicas, mas que foi enfrentado pelo sistema político a partir da dinâmica política de cada área, caso da regulamentação da relação institucional na área da saúde (Sistema Único de Saúde), na área da educação (Fundef e posteriormente Fundeb), na área da assistência social (Sistema Único de Assistência Social), como também na relação fiscal e financeira dos entes federativos (Lei de Responsabilidade Fiscal). Veremos então quais são as principais características das regulamentações das áreas da saúde, educação e fiscal que acarretam limites institucionais e normativos aos políticos eleitos e conseqüentemente à própria amplitude dos programas de governo. Estes, por seu turno, devem estar atentos tanto aos ditames do chamado Estado de Direito Democrático brasileiro (como vimos na primeira parte deste texto) como às regras e normas infra-constitucionais, como aludido, tendo em vista que governar implica prerrogativas dadas por leis e instituições. Embora o jogo político, também como vimos na primeira parte, seja mais complexo e amplo do que os marcos legais e institucionais – caso dos “poderes ocultos”, das “eminências pardas”, da luta pela formulação das agendas, entre outros aspectos –, tais marcos definem a priori como se governa: quais são as prerrogativas e limites nas mais diversas áreas governamentais. Vejamos então como tal moldura “enquadra” os governantes, isto é, as limitações impostas, que, por seu turno, implicam também em avanços (em diversos casos), dado que o processo político é dinâmico e multifacetado.



## O processo orçamentário e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)

No Brasil, o orçamento público tem caráter autorizativo: o Legislativo autoriza a previsão de despesas e receitas indicada na peça orçamentária proposta pelo Executivo, ao contrário do caráter mandatário do orçamento nos EUA. O Art. 165 da Constituição de 1988 estabelece que leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: o Plano Plurianual (PPA), as Diretrizes Orçamentárias e os Orçamentos Anuais. A promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal, que é uma lei infraconstitucional que regulamenta o Art. 163 da Constituição, criou um sistema hierárquico de coordenação e planejamento para um período de quatro anos que deve ser discutido entre o Executivo e o Legislativo. Os Estados e Municípios deverão se preparar para fazer previsões de médio prazo (3 ou 4 anos) para suas receitas e despesas e acompanhá-las mensalmente, além de dispor de um bom sistema de controle de suas finanças, principalmente da dívida (Artigos 4 ao 10) (Greggianin & Oliveira 2000). Embora nem sempre isso aconteça, em razão também da precariedade de inúmeros municípios, trata-se de um marco que paulatinamente enquadra os requisitos orçamentários das unidades federativas.

A LRF transformou o processo orçamentário em efetivo instrumento de planejamento. Assim, associa-se à nova metodologia que integra planos e orçamentos, conferindo às três peças – Plano Plurianual, Diretrizes Orçamentárias e Orçamento – um caráter integrado nos três níveis de governo.

O PPA define as prioridades estratégicas dos governos no período de 4 anos. É um instrumento de planejamento que a União, os Estados e os Municípios devem elaborar no primeiro ano de governo, com validade até o primeiro ano do próximo mandato. O PPA é uma peça muito importante na medida em que deve refletir o plano de governo do candidato eleito, o que reforça a importância do programa partidário. Na prática, o PPA reflete mais do que isso: reflete o plano de governo viável a partir da base de apoio que o político eleito conseguiu articular no primeiro ano de governo. Ou seja, pontos são subtraídos e incorporados para acomodar os interesses de toda a base de apoio do novo governo. No caso da União, o projeto de lei do PPA deve ser enviado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto do primeiro ano de seu mandato (4 meses antes do encerramento da sessão legislativa). O Congresso deve analisá-lo, emendá-lo e aprová-lo até o último mês do primeiro ano de mandato e é válido até o fim do



primeiro mês de próximo governo eleito. De acordo com a Constituição Federal, o PPA deve conter “as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada” (Art. 165, § 1º).

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) é o principal mecanismo institucional de orientação para a formulação de políticas públicas ao definir as prioridades a serem incluídas na Lei Orçamentária Anual do ano fiscal seguinte. O projeto de lei da LDO deve ser enviado pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo até o dia 15 de abril de cada ano (8 meses e meio antes do encerramento da sessão legislativa). Com base na LDO aprovada a cada ano pelo Poder Legislativo, a Secretaria de Orçamento Federal, órgão do Poder Executivo, consolida a proposta orçamentária de todos os órgãos dos Poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário) para o ano seguinte no Projeto de Lei encaminhado para discussão e votação pelo Poder Legislativo. De acordo com a Constituição Federal, a LDO estabelece “as metas e prioridades para o exercício financeiro subsequente, orienta a elaboração do Orçamento (Lei Orçamentária Anual), dispõe sobre alterações na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras de fomento” (Art. 165, § 2º).

Por determinação constitucional, o Governo é obrigado a encaminhar o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLO) ao Poder Legislativo até o dia 31 de agosto de cada ano (4 meses antes do encerramento da sessão legislativa). As metas e diretrizes definidas no PPA e na LDO são as bases para os técnicos do Executivo formularem o PLO. A Lei Orçamentária Anual disciplina todos os programas e ações do governo no exercício, detalhando-os de acordo com os demais instrumentos orçamentários anteriores. Nenhuma despesa pública pode ser executada sem estar consignada no Orçamento. Percebe-se, apenas com esses exemplos, que há uma rígida disciplina imposta aos executivos, o que, por seu turno, exige pessoal qualificado para planejar e executar o orçamento, o que muitas vezes não se verifica.

Já a LRF institucionaliza o regime de metas fiscais, fazendo que o orçamento seja elaborado para cumprir as metas físicas do PPA e as metas fiscais da LDO. A LRF inovou ao introduzir o Anexo de Metas Fiscais, para três anos, contendo metas para receita, despesa, resultado primário e nominal e dívida pública. Dessa forma, a LRF representou um “divisor de águas” nas finanças públicas nacionais não somente ao regulamentar um Sistema de planejamento para o governo dos



Estados, dos Municípios e do Governo Federal, mas também ao estabelecer o realismo orçamentário durante a execução financeira e mecanismos de disciplina fiscal.

Sempre que a execução orçamentária e financeira projetada para o exercício indicar que as metas não serão cumpridas, deve ser realizado corte nos gastos para permitir que as metas sejam atingidas. Antes da LRF, esse corte, conhecido como contingenciamento, era discricionário no âmbito do Executivo mas não atingia os Poderes. Após a LRF, a regra de corte deverá ser aquela que constar da LDO, podendo o corte ser linear ou estabelecer percentuais diferenciados para custeio e investimento ou proteção às áreas sociais, por exemplo. A LRF inova também nos mecanismos de disciplina fiscal, pois:

- 1) As autoridades públicas não podem tomar medidas que criem despesas correntes futuras que durem mais de dois anos sem apontar uma fonte de financiamento ou um corte compensatório em outros gastos (artigos 16 e 17);
- 2) A lei proíbe que governadores e prefeitos em último ano de mandato antecipem receitas tributárias por meio de empréstimos de curto prazo, concedam aumentos de salários e contratem novos servidores (artigos 21 a 23);
- 3) a criação de despesas sem correspondente cobertura de caixa fica vedada no último ano de mandato (artigo nº 42)

A lei procura extinguir um fenômeno que alcançou seu ápice dos anos 1980: no período da redemocratização do país deu-se o “ciclo eleitoral do gasto público”, processo que contraria os princípios republicanos e transferia o ônus fiscal eleitoreiro –de direita ou de esquerda – para toda a sociedade. Segundo Rezende & Afonso (2004: p. 32), outros dispositivos importantes da LRF incorporaram princípios já presentes em regras anteriores:

- 1) limites para gasto com pessoal – a remuneração dos servidores públicos não deve ultrapassar 60% das receitas líquidas correntes (Art. 18 ao 20; revogou a Lei Camata II, de 1999).
- 2) limites para gastos totais com pessoal para os Poderes Judiciário e Legislativo dos três níveis de governo (Art. 20 a 25);



- 3) limites para o endividamento – o Senado pode aprovar uma revisão dos limites atuais da proposta pelo presidente da República e os precatórios judiciais não pagos durante a execução do orçamento que foram incluídos passam a integrar a dívida consolidada para fins de aplicação do limite (Art. 29 a 30; mantêm-se as exigências da Resolução do Senado Federal n° 78/98);
- 4) exigências para a formalização de contratação de operações de crédito – é necessária a prévia e expressa autorização no texto da lei orçamentária; inclusão dos recursos no orçamento, exceto ARO (Antecipação de Receita Orçamentária); observância dos limites e condições fixados pelo Senado; atendimento da “regra de ouro”<sup>12</sup> (Art. 32; já constavam na Resolução do Senado Federal n° 78/98)
- 5) as ARO estão proibidas no último ano de mandato enquanto houver outra operação ainda não integralmente resgatada (Art. 38; já estava presente na Resolução do Senado Federal n° 78/98).

A principal novidade trazida com a LRF que afeta os interesses federativos é o Art. 35: a vedação da realização de operações de crédito entre os entes da Federação, ainda que por intermédio das entidades de administração indireta dos respectivos entes. Ou seja, os Estados e Municípios não poderão mais recorrer aos outros Estados e à União para refinar suas dívidas, práticas comuns durante a década de 1980 até 1997, especialmente nas transações que envolviam os bancos estaduais.

A despeito de todas as novidades e inegáveis avanços, há uma série de mudanças que ainda precisam ser feitas para completar a “agenda da LRF”. É preciso completar a regulamentação da lei, resolver problemas de interpretação das regras e de implementação (controle insuficiente, lentidão dos processos judiciais) e colocar em prática o Conselho de Gestão Fiscal, por meio de uma lei ordinária federal que deve classificar e padronizar as contas públicas e as práticas de transparência fiscal e deve ser composta (a Comissão encarregada para tanto) por representantes de todos os governos e poderes. Outra questão é o estabelecimento de limites para a dívida consolidada do Governo Federal, através de Resolução do Senado, e para a dívida mobiliária, por lei ordinária federal (*idem*: p. 48). A LRF ainda não foi regulamentada para enquadrar a União nos rigores da lei. Há, portanto, regras muito mais rígidas para os estados e municípios do que para a União. Percebe-

<sup>12</sup> Essa regra, definida no artigo 167 da Constituição, diz que o governo só pode realizar operações de crédito no montante das despesas de capital. Ou seja, as receitas oriundas do endividamento só podem ser utilizadas em investimento, inversões financeiras e na amortização da dívida. O objetivo é evitar que o governo se endivide para custear os gastos correntes.



se portanto que os limites orçamentários são cada vez mais disciplinadores e severos, e necessariamente devem ser levados em consideração num plano de governo.

Dessa forma, uma vez que as demandas de implementação das políticas sociais estão há anos a cargo dos governos municipais e estaduais, como veremos a seguir, faz-se necessário repensar as condições de gestão de políticas públicas. Alguns estudos recentes<sup>13</sup> têm feito uma interessante crítica a respeito da idéia de “choque de gestão”, que tanto se divulga na mídia. Critica-se o enfoque de curto prazo, que produz soluções parciais e provisórias, e o monopólio do resultado fiscal primário como indicador da boa política fiscal, que mensura a capacidade do setor público de gerar resultados que sejam suficientes para honrar os juros da dívida. Um dos mentores da Lei de Responsabilidade Fiscal, José Roberto Afonso, desenvolveu recentemente uma dura crítica a esta visão fiscalista:

“Uma análise fiscal deveria ir muito além desse aspecto (solvência e liquidez de empréstimos). No mínimo (deveria) se preocupar com a forma como os resultados fiscais são gerados, o tamanho e a evolução dos fluxos de receitas e gastos, a decomposição por segmento institucional, isto sem contar que se deve cotejar se o resultado primário tem sido suficiente para arcar com os encargos da dívida devidos (resultado nominal). Seria óbvio, mas num país que gosta de posições extremadas, é bom alertar que avaliar e eventualmente criticar a forma como os resultados primários são gerados não significa negar aos devedores o direito ao seu crédito e a receber o seu serviço. A tese é que um analista fiscal não deveria se transmutar em um analista financeiro. (...) (É preciso) especular sobre alternativas para se dar um salto de qualidade na gestão das finanças públicas do País” (Afonso, 2006: 2/3).

Em outras palavras, é preciso pensar a necessidade de ir além da responsabilidade fiscal (para além, portanto da visão financeira) no plano das políticas públicas sociais implementadas nos Estados e Municípios. Obviamente, não se trata de descumprir contratos e desrespeitar uma lei que permitiu a institucionalização do ordenamento fiscal no país, mas pensar na coordenação das políticas sociais em um contexto institucional e político de responsabilidade fiscal. Daí deriva

<sup>13</sup> Ver: AFONSO, José Roberto. *Gestão de Choque: um ajuste fiscal que está desajustando*. Versão preliminar de trabalho a ser apresentado no 3º Fórum de Economia da FGV/SP, julho de 2006.



também a necessidade de se pensar – no interior desse conjunto de normatizações fiscais – na responsabilização social dos governantes, proposição fundamental a um plano de governo.

### **Políticas Sociais e Programa de Governo: o Papel da Moldura Político/Institucional**

O formato que resultou da Constituição foi o das competências concorrentes para a maior parte das políticas sociais brasileiras. Na verdade, as propostas para combinar descentralização fiscal com descentralização de competências foram estrategicamente derrotadas na Assembléia Nacional Constituinte de 1987-88 (Souza, 2001). Assim, qualquer ente federativo estava constitucionalmente autorizado a implementar programas nas áreas de saúde, educação, assistência social, habitação e saneamento. Simetricamente, nenhum ente federativo estava constitucionalmente obrigado a implementar programas nestas áreas. Essa distribuição de competências produziu os seguintes efeitos: superposição de ações; desigualdades territoriais na provisão de serviços; ausência de denominadores comuns nas políticas nacionais. Pode-se afirmar que a Constituição de 1988 descentralizou a receita, mas não os encargos.

Por outro lado, a Constituição de 1988 redefiniu o conceito de Seguridade Social, incluindo previdência, saúde e assistência social, tendo como princípios e objetivos: a universalidade da cobertura e do atendimento; a uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços a toda a população; a seletividade e equidade na prestação dos benefícios e serviços; a irredutibilidade do valor dos benefícios; a equidade na forma de participação do custeio; a diversidade da base de financiamento; a democratização e descentralização da gestão, com participação da comunidade. Uma vez mais, percebe-se a importância da Constituição de 1988 como marco jurídico/político ao exercício do poder e à formulação/execução de políticas públicas. Em relação à saúde, o princípio da universalização da cobertura e do atendimento é o mais diferenciado do sistema anterior, garantindo o acesso igualitário a toda a população (Barreto Júnior e Silva, 2004).

*Na área da saúde e da educação houve processos distintos de criação de instituições e regras para a gestão dos serviços sociais que devem nortear a elaboração do plano de governo e as ações dos políticos eleitos. Na realidade, nesses campos existe o desafio da coordenação das*



políticas entre os entes federativos, lógica que perpassa os limites e as potencialidades da execução de um programa de governo, mas que pode ser previsto por ele.

O SUS, criado a partir da Constituição Federal (Artigos 196 a 200)<sup>14</sup>, estabeleceu uma distribuição intergovernamental de funções na qual cabe à União o financiamento e a formulação da política nacional de saúde, bem como a coordenação das ações intergovernamentais e aos Governos Locais implementar as políticas formuladas pelo Ministério da Saúde, com grande dependência das transferências federais e das regras definidas pelo Ministério. Desta forma, tem-se uma moldura político-institucional na área da saúde que recentraliza as ações no Executivo Federal, tendo em vista sua capacidade indutora e normatizadora, combinada com a institucionalização dos Conselhos de Saúde, que representam um *avanço no que tange à gestão compartilhada* e, nesse sentido, mais democrática dos recursos, embora a estrutura permaneça centrada na União.

Na área da educação, a Constituição Federal de 1988 definiu como concorrentes as competências na educação fundamental, estabelecendo apenas que esta deveria ser oferecida preferencialmente pelos governos municipais. Além disso, obriga governos estaduais e municipais a gastarem 25% de sua receita disponível em ensino<sup>15</sup>. Neste caso, diferentemente da política de saúde, o governo federal não é o principal financiador, desempenhando uma função apenas supletiva de financiar programas de alimentação dos estudantes das escolas públicas e de construção e capacitação das unidades escolares. Assim, os recursos institucionais do Governo Federal (regras, portarias) são bem mais limitados para coordenar a adoção de objetivos nacionais de política. Com isso, a saída institucional e política para o Governo Federal alcançar um objetivo nacional – por exemplo, reduzir as assimetrias intra-estaduais de gasto no ensino fundamental e promover a valorização salarial dos professores – foi adotar como estratégia a aprovação de uma emenda constitucional, caso do Fundef, que findou em 31 de dezembro de 2006, e o Fundeb (a partir de 01 de janeiro de 2007).

No caso da educação, a moldura político-institucional também recentraliza as ações no Governo Federal, mas com outro mecanismo institucional. A estratégia adotada pelo Governo Federal para alcançar seus objetivos foi *constitucionalizar* as transferências intra-estaduais,

---

<sup>14</sup> Para maiores detalhes sobre o SUS, ver aula 3 do módulo III.

<sup>15</sup> Para maiores detalhes sobre as políticas de educação, ver aula 2 do módulo III.



eliminando a incerteza quanto ao recebimento dos recursos vinculados à oferta de matrículas. Para obter o comportamento desejado pelos governos locais, criou-se uma obrigação constitucional, dada sua limitada capacidade institucional de afetar as escolhas dos governos locais (Arretche, 2004). É importante notar como tais constitucionalizações retiram autonomia de governadores e prefeitos nesta e em outras áreas sociais. Para alguns, trata-se de uma política correta, pois não coloca em pauta recursos elementares; para outros, contudo, retira dos partidos e sobretudo dos eleitores a possibilidade de escolher este ou aquele rumo em termos de políticas sociais e mesmo em termos de hierarquia dos gastos. Seja como for, a maneira de se governar no Brasil está necessariamente emoldurada por essa institucionalidade que constitucionaliza recursos.

## CONCLUSÕES

Os momentos de formulação e implementação de um programa de governo não são estanques. Se a lógica eleitoral e a lógica de governo são distintas, algumas questões perpassam esses dois momentos. A efetividade da ação política programática verifica-se a partir das condições de exercício do poder, ou seja, depende da coalizão das forças políticas e sociais em torno do grupo que venceu as eleições, do arcabouço institucional que estabelece os parâmetros ao governo e das condições políticas e econômicas, internas e internacionais. Ou seja, a idéia de uma “vontade política” para transformar o programa do candidato vencedor em programa de governo e, por sua vez, em políticas públicas, deve ser qualificada e mediada, sobretudo por estarmos tratando de um sistema democrático no qual suas regras não podem mudar conforme os desejos e o perfil dos partidos vencedores de uma dada eleição. Assim, o grande desafio é promover mudanças políticas, econômicas e sociais num contexto em que é desejável a estabilidade institucional e em que a perspectiva de alteração das “regras do jogo” seja construída política e legitimamente. Inovar radicalmente em políticas públicas nesse contexto é difícil, mas não impossível.

Por outro lado, deve-se ressaltar que há uma tradição no Brasil de formulação de políticas no âmbito central, o que implica “desconfiança” dos técnicos de Brasília em relação aos tomadores de decisão locais. Esse quadro está mudando com a valorização da participação da sociedade politicamente organizada nos processos de decisão. Diversos partidos têm se preocupado em compatibilizar os princípios da eficiência do gasto público com a democratização dos processos



decisórios e a inclusão social. Pode-se afirmar que ações políticas baseadas em uma ética da responsabilidade (isto é, ações baseadas nas possíveis conseqüências das ações tomadas) tem sido cada vez mais premiadas nas urnas do que ações baseadas em “boas intenções” vinculadas às vontades de grupos políticos isolados. No âmbito local têm surgido interessantes inovações, embora seja possível listá-las em todas as esferas de governo.

Portanto, um programa de governo deve equilibrar na mesma balança as seguintes e complexas variáveis:

- a) a existência de um marco legal jurídico/político amplo – o Estado de Direito Democrático. Isto é, o fato de existirem regras, normas, leis e instituições que regulam o exercício do poder (suas prerrogativas) assim como a obediência/liberdade dos cidadãos, retirando portanto a possibilidade de se governar despoticamente;
- b) o conjunto de regras, normas e instituições derivadas da Constituição, pois instrumento do exercício do poder e de garantia dos direitos (em sentido amplo), ou seja, as derivações concretas da Carta Magna, que representam o cotidiano da Administração Pública e da relação entre governantes e governados (exemplo: tanto o ato de governar como o de exercer a liberdade só é possível se houver leis e instituições que os possibilitem);
- c) o conjunto de constrangimentos, internos e externos, que definem da estrutura federativa ao orçamento. Em outras palavras, o mundo real de quem governa é marcado por inúmeros impedimentos. No caso das competências constitucionais, o presidente da República não pode prender ninguém assim como não pode gastar mais do que arrecada, por exemplo. Pode, contudo, encaminhar aos poderes competentes sua fiscalização (no primeiro caso) e tentar mudar as regras orçamentárias no Congresso (no segundo exemplo);
- d) a moldura formal de se realizar políticas públicas. Como vimos no item “O Programa de Governo Após a Vitória Eleitoral: Limites, Constrangimentos e Potencialidades”, há verbas constitucionalizadas (carimbadas), instituições existentes (caso dos Conselhos Gestores), e um conjunto de normas e regras que delimitam a execução das políticas públicas. É claro que tudo isso pode ser alterado, mas não é tarefa simples nem rápida;



e) a “vontade política” de inovar, superar obstáculos e ser capaz de transformar a sociedade rumo à democracia substantiva. Embora a expressão “vontade política” tenha sido utilizada de forma onipotente por muito tempo, seu uso permanece útil desde que se conheçam os constrangimentos e limites, assim como as potencialidades, ao ato de governar. Mas significa também que governar a partir de um programa de governo implica ousar e fazer da política a arte da transformação, isto é, não apenas seguir o que “sempre se fez”. As políticas sociais, a política exterior e a macroeconomia, apenas para citar três exemplos, são casos em que, embora haja muitos limites, há igualmente grande espaço para ousar, desde que se tenha condições políticas para tanto;

f) a correlação de forças, que é justamente a capacidade de: a) saber qual a extensão do apoio que o partido ou a coalizão possui (no Parlamento, nos grupos politicamente relevantes, no eleitorado), e b) conseguir construir maiorias ou uma dada hegemonia nesses três âmbitos referidos no item anterior;

g) a definição da agenda política, isto é, conseguir colocar na pauta de discussão (no Parlamento, nos grupos politicamente relevantes da sociedade, no eleitorado) determinados projetos e idéias que encontrem apoio;

h) a habilidade em costurar alianças políticas sem perder a hegemonia de um projeto nacional, o que implica o enfrentamento dos “poderes ocultos”. Afinal, dado que é necessária a existência de alianças políticas para se governar, tendo em vista a forma como está estruturado o sistema político brasileiro, tal habilidade significa preservar a hegemonia que o programa de governo (pressupostos e objetivos) expressa, mesmo com outros partidos; entre outros aspectos.

Um programa de governo é, dessa forma, peça fundamental a partidos políticos programáticos imbuídos de um projeto nacional, estadual e municipal, que seja ao mesmo tempo consistente, realista, inovador e comprometido com a democracia e a justiça social.



## COMO FAZER/CONSTRUIR UM PLANO DE GOVERNO

Um plano de governo, que se materializa num programa, é um instrumento complexo e rico (pois expressa “vontade política”, ousadia e um conjunto de estudos e discussões), mas também limitado em razão:

- a) da institucionalidade existente: regras e normas do Estado de Direito Democrático e *modus operandi* das políticas públicas. Em vários aspectos, caso da ordenação financeira (resumida no espírito da LRF) e das políticas públicas, como vimos, tais constrangimentos são positivos, pois impedem gestões fiscalmente irresponsáveis assim como a não destinação de recursos a setores sociais básicos. Mas são, de toda forma, constrangimentos;
- b) da necessidade de negociar pontos do programa devido à coalizão de partidos e da negociação no parlamento para se obter maioria, além da correlação de forças existentes numa dada sociedade. Em outras palavras, um plano de governo implica negociação e flexibilidade que, no entanto, não pode se descaracterizar num “vale tudo” em nome da coalizão. Assim, a necessidade de negociação só é coerente se houver pontos programáticos inegociáveis, o que implica a existência de hegemonia que funcione como um “vetor” a orientar o que é inegociável num plano governamental;
- c) das restrições orçamentárias, que precisam necessariamente ser levadas em conta. Embora não se trate de uma postura “fiscalista”, isto é, atitudes apenas e tão somente preocupadas com as contas públicas, o fato é que estas precisam ser avaliadas realisticamente por quem quer governar;
- d) das injunções macroeconômicas provocadas pelo contexto internacional. Análises, via indicadores, da conjuntura macroeconômica interna e da economia mundial são fundamentais, dado que as sociedades são cada vez mais internacionalizadas em razão da mundialização capitalista. Daí a importância de assessorias ou mesmo de secretarias voltadas ao acompanhamento da realidade econômica nacional e internacional.

Esse conjunto de variáveis afeta distintamente a instância de governo (União, estados e municípios) em que se disputa o poder. Mas, além disso, a situação econômica do ente federado é



igualmente fundamental: se dependente dos Fundos de Participação e em qual percentual; o perfil da atividade econômica; o posicionamento no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH); se há questões ambientais relevantes; entre outros aspectos e particularidades de cada região. Assim, é fundamental a um plano de governo a existência de bancos de dados atualizados tendo em vista a elaboração de diagnósticos os mais precisos possíveis por meio de indicadores, pois somente assim será possível elaborar propostas concretas de governo factíveis de execução (as tecnologias de informação e ferramentas do chamado “governo eletrônico” são fundamentais aqui).

Mas um programa de governo significa também uma sinalização de quais interesses serão defendidos e, conseqüentemente, quais serão combatidos. Embora não seja tarefa simples levar a cabo esta assertiva, o fato é que governar implica contrariar interesses. Num governo de coalizão, por mais que a tendência seja a acomodação de um conjunto de interesses contraditórios, é fundamental que se tenha um norte, uma direção, um *vetor*, como aludimos acima. Em outras palavras, elaborar um plano de governo significa ser “realista para poder mudar a realidade” (conforme nos ensina Maquiavel), caso um partido tenha por objetivo transformar a sociedade. Mesmo quando o objetivo é manter uma certa agenda ou vetor, também adotar o realismo é fundamental, mas não como mera manutenção do *status quo*, e sim como aprofundamento de conquistas democráticas. Note-se que por “realismo” se entende: a) conhecer a realidade por meio das normas, regras e instituições que regem os poderes instituídos; b) conhecer a correlação de forças de uma dada sociedade; c) possuir meios de inferir o que é possível realizar, em qual tempo e com quais apoios e resistências.

Nesse sentido, o estabelecimento de prioridades – que o programa de governo deve sintetizar – é fundamental, e sobretudo ter a clareza se o *modus operandi* do orçamento, das políticas públicas e dos projetos considerados centrais são capazes de canalizar ou não tais prioridades. Em outras palavras, dependendo do nível de governo e das políticas em questão, é possível alterar a *maneira* de fazê-las; na maioria das vezes, contudo, há uma miríade de instrumentos legais e procedimentais já dados e consolidados (em termos dos instrumentos de governança e de políticas públicas), que o espaço para inovação quanto à *forma* é pequeno. Esse último aspecto não significa de maneira alguma que as prioridades não possam ser redefinidas e que, mesmo no interior de uma dada moldura institucional, não haja espaço para inovações, tais como as referentes ao controle social, por exemplo, por mais que sejam parciais.



Por fim, como governar implica – como dissemos – contrariar certos interesses em benefício de outros, torna-se fundamental construir consensos na sociedade politicamente organizada e entre os eleitores. Por isso, um conjunto de ações pode ser previamente definido como essenciais: a comunicação governamental (que é diferente da propaganda); o uso do chamado governo eletrônico; o estímulo ao controle social da Administração Pública e das políticas públicas pelos grupos politicamente organizados (sobretudo no campo popular); o estabelecimento de uma agenda de desenvolvimento e de justiça social; o enfrentamento, quando necessário, da mídia (dado que porta-voz de interesses específicos, notadamente das classes médias e do Capital); as audiências populares; a representatividade dos membros do governo responsáveis pelas principais decisões; e sobretudo a capacidade das lideranças de conquistar “as mentes e os corações” (como nos ensina Antonio Gramsci) por meio de projetos e políticas que tenham um norte, um vetor capaz de estabelecer uma dada *hegemonia*, nunca é demais ressaltar. Afinal, resistências as mais diversas se farão a qualquer plano de governo, mesmo no interior de uma coalizão, mas que somente poderão ser vencidas se houver apoio social e parlamentar.

Portanto, elaborar um programa partidário que se constituirá num plano de governo, em que premissas e objetivos se articulam, requer realismo (que de forma alguma se confunde com conservadorismo), realismo este que permite a ousadia e a ação transformadora capazes de assegurar a hegemonia de projetos socialmente justos e politicamente democráticos, que são pressupostos e objetivos dos partidos democráticos, em termos políticos e sociais.



---

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. *Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: Hucitec, Departamento de Ciência Política, USP, 1998.

ARRETCHE, Marta. “Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia” in *São Paulo em Perspectiva*, Junho de 2004, vol.18, nº 2, p.17-26.

BARRETO JÚNIOR, Irineu Francisco e SILVA, Zilda Pereira da. “Reforma do Sistema de Saúde e as novas atribuições do gestor estadual” in *São Paulo em Perspectiva*, Setembro 2004, vol.18, no.3, p.47-56.

BOBBIO, Norberto (et. al.). *Dicionário de Política*. Brasília, UNB, várias edições.

FONSECA, Francisco. *O Consenso Forjado – a grande imprensa e a formação da agenda ultraliberal no Brasil*. São Paulo, Hucitec, 2005.

GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do Cárcere (5 Vols.)* Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2000.

GREGGIANIN, Eugênio & OLIVEIRA, Wéder (2000). *Lei de Responsabilidade Fiscal: principais aspectos relativos aos Estados e Municípios (Estudo)*. Câmara dos Deputados; Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira; Brasília, 27 de abril de 2000.

JACOBI, Pedro e PINHO, José Antônio Pinho. *Inovação no campo da gestão pública local - Novos desafios, novos patamares*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

MAINWARING, Scott (1997), “Multipartyism, Robust Federalism and Presidentialism in Brazil”, in MAINWARING, S e SHUGART, M. S. (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press.

MAQUIAVEL, N. *O Príncipe*. Várias edições.

NUNES, Selene Peres e NUNES, Ricardo da Costa. “O processo orçamentário na Lei de Responsabilidade Fiscal: Instrumento de Planejamento”. *Jornadas de Finanzas Públicas*, 35, Córdoba, 18-20 Septiembre 2002.

NUNES, Selene Peres Peres (2006). *A Reforma do Processo Orçamentário sob a Égide da LRF: a urgência de uma nova lei de finanças públicas*. Brasília: ESAF, 2006. 54p. Monografia premiada em 3º lugar no XI Prêmio Tesouro Nacional – 2006, Lei de Responsabilidade Fiscal, Brasília (DF).

REZENDE, Fernando & AFONSO, José Roberto R. *A Federação Brasileira: Fatos, Desafios e Perspectivas*. Capítulo da Parte III, pp. 301-362, do livro “Federalismo e Integração Econômica Regional – Desafios para o Mercosul”, in Konrad Adenauer, FGV e Fórum of Federations, em 2004.



SOUZA, Celina. “Federalismo e Descentralização na Constituição de 1988: Processo Decisório, Conflitos e Alianças”. *Dados – Revistas de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 44, nº 3, 2001, pg. 513 a 560.

VAZQUEZ, Daniel Arias. “Desequilíbrios regionais no financiamento da educação: a política nacional de equidade do FUNDEF”. *Revista de Sociologia e Política*, Junho de 2005, nº 24, p.149-164.