

# Planejamento Governamental e Acesso à Informação no Brasil: Lacunas, Complementariedade e Mudança Institucional

*Government Planning and Access to Information in Brazil: Gaps, Complementarity and Institutional Change*

Temístocles Murilo Oliveira Júnior<sup>1</sup>

Claudia da Silva Jordão<sup>2</sup>

Joel de Lima Pereira Castro Junior<sup>3</sup>

## Resumo

Este trabalho examina e busca explicações para a permanência de eventuais lacunas entre o planejamento governamental e o acesso à informação no Brasil, mais especificamente entre as regras e mecanismos relacionados ao monitoramento e à avaliação (M&A) de programas no plano plurianual (PPA) federal para o quadriênio 2012–2015 e as diretrizes voltadas à promoção da transparência, formalmente instituídas pela lei de acesso à informação (LAI). Confirmada aquela permanência, verificou-se que tais podem ser em alguma medida explicadas pela complementariedade entre as instituições formais relacionadas a estes temas e pelos modos com que se deram os recentes processos de mudança por que estas passaram.

**Palavras-chave:** Transparência, Controle Social, Avaliação de Programas.

## Abstract

*This paper examines and seeks explanations for the length of any gaps between government planning and access to information in Brazil, more specifically between the rules and mechanisms related to monitoring and evaluation (M & A) programs in the multi-year plan (PPA) federal to the quadrennium 2012–2015 and guidelines aimed at promoting transparency, formally instituted by the law on access to information (LAI). Confirmed that stay, it was found that such may be to some extent explained by the complementarity between formal institutions related to these issues and the ways in which it gave the recent change processes by which these passed.*

**Keyword:** *Transparency, Social Control, Evaluation of Programs.*

<sup>1</sup> temuju@gmail.com, Brasil. Doutorando em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento na Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ. Av. Pasteur, 250, Urca, CEP: 22290-902 – Rio de Janeiro, RJ – Brasil.

<sup>2</sup> claudiasjordao@gmail.com, Brasil. Doutoranda em Política Social na Universidade Federal Fluminense – UFF. Rua Professor Marcos Waldemar de Freitas Reis, s/n, Centro, CEP: 24210-201 – Niterói, RJ – Brasil.

<sup>3</sup> joelpcastro@uol.com.br, Brasil. Professor da Universidade Federal Fluminense – UFF. Doutor em Sistemas Neurais pela Imperial College of Science, Technology and Medicine (Grã-Bretanha). Rua São Paulo, 30, Centro, CEP: 24020-150 – Niterói, RJ – Brasil.

Recebido em 09.07.2013

Aprovado em 09.11.2015

## Introdução

Este trabalho examina e busca explicações para a permanência de eventuais lacunas entre o planejamento governamental e o acesso à informação no Brasil, mais especificamente entre as regras e mecanismos relacionados ao monitoramento à avaliação (M&A) de programas no plano plurianual (PPA) federal para o quadriênio 2012-2015 e as diretrizes voltadas à promoção da transparência, formalmente instituídas pela lei de acesso à informação (LAI).

Estudo realizado por Oliveira Júnior, Jordão e Castro Júnior (2014) verificou que o M&A do PPA 2008-2011, regulamentado em junho de 2009, apresentava certas lacunas (denominadas de “desencontros”) frente às diretrizes de acesso à informação formalmente instituídas pela LAI, vigente a partir de maio de 2012. O fato da sistemática do M&A daquele PPA ter se dado antes da LAI entrar em vigor poderia explicar tais “desencontros”.

O PPA 2012-2015 teve sua estrutura e linguagem reformuladas sob o pretexto de se aumentar sua transparência (BRASIL, 2011B). Quanto ao seu M&A, este foi regulamentado seis meses após a vigência da LAI (BRASIL, 2012B). Considerando a informação de que o novo PPA seria mais transparente e resolvida a questão de extemporaneidade entre seu M&A e a LAI, pergunta-se: as lacunas permaneceram e, em caso afirmativo, qual seria a explicação?

Se confirmada tal permanência, assume-se a possibilidade de que a resposta à segunda parte da pergunta refira-se de alguma maneira à relação entre as instituições relacionadas ao monitoramento e à avaliação de programas e aquelas voltadas à promoção da transparência, bem como às diferenças entre os processos de mudança por que estas passaram. Primeiro, porque, a partir dos conceitos de Deeg (2007) e Crouch (2010), entende-se que tais instituições estabelecem entre si uma relação de complementariedade suplementar que gera hierarquia entre elas, visto que os resultados das primeiras causam reflexos nos resultados das últimas. Segundo, porque estas instituições, apesar de complementares, passaram por processos de mudança diferentes segundo o quadro teórico de Streeck e Thelen (2005) e de Mahoney e Thelen (2010), tendo níveis de discricionariedade diversos e tendo sido impulsionadas por atores com poderes de veto diferentes.

Constituindo-se em pesquisa bibliográfica e documental, este trabalho divide-se em três seções. Na primeira, levantam-se os referenciais teóricos necessários sobre complementariedade e mudança institucional. Na segunda, examina-se a permanência das lacunas a que Oliveira Júnior *et al.* (2014) fazem menção. Na última, investigam-se a complementariedade entre tais instituições e os processos de mudança pelos quais elas passaram e sua possível relação com a permanência de eventuais lacunas verificada na seção anterior.

### **Complementariedade e mudança institucional**

Esta seção apresenta revisão de literatura para levantamento dos referenciais teóricos acerca das ideias sobre complementariedade e mudança institucional. Tendo em vista que o debate se centra na existência de eventuais lacunas entre as instituições formais relacionadas ao M&A de programas no Brasil e aquelas voltadas à promoção da transparência, os primeiros conceitos sobre os quais se buscam referências remete às ideias de “instituição” e “instituição formal”.

Pela literatura sobre o novo institucionalismo e suas correntes, pode-se apontar que uma representação comum sobre o que seja instituição relaciona-a à ideia de preceito enraizado e durável, formal ou não, que visa promover ou evitar determinados comportamentos dos agentes em seu escopo, estruturando relações políticas, econômicas ou sociais (NORTH, 1990; HALL; TAYLOR, 2003). Neste sentido, as instituições formais seriam aquelas que, não mais legítimas do que as informais somente pelo fato de serem escritas, passaram pela validação de sistemas políticos juridicamente estruturados, compondo constituições, leis, códigos, regulamentos, procedimentos, mecanismos e etc.

Acompanhando esta primeira ideia, tem-se que as instituições, para serem efetivas, ou seja, para promoverem ou desestimularem determinados comportamentos e estruturarem relações, independentemente de serem formais ou informais, devem: ter um escopo definido, com claras fronteiras do conjunto de agentes que alcançam; gerar um conjunto delimitado de resultados possíveis, tendo em vista que sua eficácia encerra um espectro determinado de probabilidades de saída; influenciar a agregação entre agentes alcançados, visto que estimulam a reprodução de padrões comuns (ou

complementares) de comportamentos; induzir a criação ou permanência de padrões de representação; estabilizar as relações entre agentes e suas expectativas; e ampliar o horizonte temporal dos agentes (O'DONNELL, 1991).

Sendo produtos da história, as instituições, quando efetivas, orientam o comportamento dos agentes e estruturam as relações entre eles, gerando resultados positivos que tornam seus próprios preceitos mais estáveis no transcorrer do tempo, tendo em vista os retornos crescentes (*increasing returns*) de seus próprios efeitos (ARTHUR, 1990; PIERSON, 2000). Por esta primeira ideia, o funcionamento de uma instituição seria orientado e reforçado por seus resultados anteriores, ocasionado uma dependência de trajetória (*path dependence*) que só seria alterada no caso de mudanças exógenas que colocassem em cheque tais resultados (*critical junctures*). A despeito desta primeira visão, há vários estudos relacionados ao campo do institucionalismo histórico que indicam a existência de diversos processos de mudança institucional que teriam como causas questões endógenas (HALL; TAYLOR, 2003; GREIF; LAITIN, 2004).

As mudanças institucionais são processos complexos, determinados normalmente pela combinação de uma série de fatores, sendo que estas acontecem comumente de forma gradual (NORTH, 1990). A compreensão de tais processos graduais, que comumente têm entre suas causas fatores endógenos, demanda a apreensão de variáveis relacionadas ao contexto político e as arenas e os atores que as orientam, incentivam ou tolhem tais mudanças, e às próprias características das instituições em mudança quanto à discricionariedade na interpretação de seus preceitos e no exercício de seu *enforcement* (STREECK; THELEN, 2005; MAHONEY; THELEN, 2010).

A partir desta visão erigem-se quatro diferentes modos de mudança institucional, conforme Tabela 1, explicadas a partir da combinação dos diferentes tipos contextos políticos e aos diferentes níveis de discricionariedade das instituições em mudança, conforme Tabela 2.

**Tabela 1** – Os quatro modos de mudança institucional gradual

Formas de mudança gradual	Descrição
Deslocamento ( <i>displacement</i> )	Alterações substantivas de instituições que modificam as regras sociais de seu escopo (normas de maior amplitude), normalmente relacionadas a relevantes mudanças sistêmicas que modificam os interesses e as capacidades de decisão e ação diferentes agentes que participam do jogo, com poderes para orientar, incentivar ou bloquear mudanças (poderes de veto).
Estratificação ( <i>layering</i> )	Alterações de camadas do tecido institucional que comumente inserem ou modificam regulamentações, procedimentos ou mecanismos próprios voltados à reprodução das regras sociais de seu escopo, normalmente voltados ao redirecionamento ou à adaptação das instituições a pequenas mudanças sistêmicas ou a resolução de lacunas e conflitos que afetam a efetividade de seus preceitos.
Transferência ( <i>drift</i> )	Alterações nos resultados das instituições sem a ocorrência de modificações formais em seus preceitos, mas sim de modificações no tecido social que compõe seu escopo.
Conversão ( <i>conversion</i> )	Alterações na interpretação dos preceitos das instituições em decorrência de mudanças no tecido social que alteram as regras do jogo e as preferências dos agentes, redefinindo seus objetivos e propósitos.

**Fonte:** Adaptado de Streeck e Thelen (2005) e Mahoney e Thelen (2010).

**Tabela 2** – A relação entre contexto político e discricionariedade para explicação dos modos de mudança

Possibilidades de veto (contexto político)	Discricionariedade na interpretação de preceitos e no <i>enforcement</i>	
	Baixo	Alto
Alta	Estratificação	Transferência
Baixa	Deslocamento	Conversão

**Fonte:** Adaptado de Fenger, Steen e Torre (2014).

No debate sobre mudança institucional no campo de institucionalismo histórico, um conceito especial para os objetivos deste trabalho é o da complementariedade. Associada à ideia da existência de relações entre instituições, a complementariedade seria tida, pelo viés da estabilidade, como uma situação em que há resultados de uma instituição que reforçam os resultados de outra, promovendo a permanência entre ambas (PIERSON, 2000). A despeito desta perspectiva mais funcionalista, há um conjunto de estudos que relacionam tal conceito aos processos de mudança entre instituições (CROUCH, 2010).

A complementariedade, de forma mais acurada, seria somente um dos tipos de interação entre instituições. Além dela, podem haver ligações institucionais por coerência, coexistência e agrupamento. A primeira se refere às interações entre instituições que compartilham princípios comuns e que, de tal forma, facilitam as

relações entre os diferentes atores em seus escopos, sem que os resultados de uma gerem reforços para as demais. A segunda e a terceira se referem à simples existência de instituições que não compartilham preceitos e nem se reforçam mutuamente, mas que nem por isso se anulam (DEEG, 2007).

A literatura institucionalista aponta que a complementariedade institucional pode ser dividida em dois subtipos. A complementariedade por sinergia seria aquela em que os resultados entre duas instituições reforçam uma os resultados da outra, mesmo em subsistemas diferentes (DEEG, 2007), como aquelas voltadas a incentivar a formalização do emprego e a facilitação de crédito a pequenos e microempresários com empregados regularizados. A complementariedade suplementar seria aquela em que os resultados de uma primeira instituição preenchem as lacunas de uma segunda, ou seja, em que a efetividade de uma depende do funcionamento de outra (CROUCH, 2010).

A partir da combinação das ideias sobre complementariedade e mudança institucional, aponta-se primeiramente que a relação entre aquelas cuja efetividade dependa dos resultados de outras indica a existência de hierarquia. Esta relação de hierarquia é ainda importante para a compreensão de processos de mudança formal que envolvam instituições complementares entre si (DEEG, 2007; CROUCH, 2010). Se porventura uma instituição que dependa dos resultados de uma outra passar por um processo de mudança formal, tal mudança provavelmente surtirá poucos efeitos nos seus próprios resultados caso a instituição da qual dependa não seja alterada. Em sentido oposto, caso uma instituição cujos resultados são apropriados por outras sofra um processo de alteração, este processo provavelmente provocará impactos nos resultados daquelas que da primeira dependam.

Por esta lógica, quando uma instituição hierarquicamente superior tem o status quo a ela relacionado sendo preferido por atores com alto poder veto, combinado com um baixo nível de discricionariedade de interpretação, a resistência maior para que ela seja alterada acaba se refletindo nas outras instituições que por ventura dependam de seus resultados, fazendo com que os processos de mudanças nestas últimas tenham menor impacto em seus resultados. Esta abstração primeira não representa a impossibilidade de que processos de mudança de instituições subordinadas não se reflitam em processos de alteração de instituições superiores. Instituições

governamentais como as de transparência e de M&A fazem parte de campos organizacionais com atores e arenas em comum. Processos de mudança de instituições relacionadas ao campo burocrático brasileiro, como as mencionadas, podem advir de alterações sistêmicas maiores e atores interessados na mudança de instituições subordinadas podem participar do jogo pela alteração de instituições superiores.

### **Lacunas entre planejamento governamental e o acesso à informação**

Esta seção examina a permanência das lacunas encontradas por Oliveira Júnior *et al.* (2014), mas, no caso, entre as instituições relacionadas ao M&A de programas do planejamento governamental e aquelas voltados à promoção do acesso à informação, cujo marco legal é a LAI.

Sobre o que seja o monitoramento e a avaliação de programas a partir do que emerge do planejamento governamental no Brasil, estes se relacionam ao conjunto de regras, procedimentos e mecanismos voltados a acompanhar a ação governamental estruturada por meio dos programas e a analisar criticamente a formulação e a implementação destes, permitindo e orientando possíveis ajustes necessários, bem como embasando decisões sobre continuidade, suspensão ou mesmo interrupção (LUSTOSA DA COSTA; CASTANHAR, 2003).

Quanto à ideia de transparência governamental no sentido promovido pela LAI, esta parte do pressuposto da teoria política contemporânea sobre a assimetria de informação inerente à relação entre cidadãos e governo, relacionado ao próprio desafio do equilíbrio principal-agente (PRZEWORSKI, 2006). Desta forma, a promoção da transparência “contribui para a redução das incertezas de investimento, proporcionando uma forma de controle sobre a conduta dos agentes públicos no sentido da maior eficiência possível dos resultados” (FILGUEIRAS, 2011, p. 76-77).

A ideia sobre a investigação dos “desencontros” apontados entre a transparência e o monitoramento e a avaliação de programas no Brasil por Oliveira Júnior *et al.* (2014), baseou-se no pressuposto de que as instituições de M&A dos programas deveriam produzir informações que dessem transparência a sua formulação, implementação e avaliação, permitindo que os cidadãos pudessem, por si, fazer seus juízos de valor sobre a ação governamental. Neste sentido, mecanismos de acesso à informação como o Portal

da Transparência do governo federal brasileiro só são efetivos em franquear informações sobre os programas governamentais se estas forem representativas sobre a formulação e os resultados de tais programas. Assim, o M&A só estaria alinhado à transparência se seus preceitos estivessem em consonância com as diretrizes sobre a transparência no Brasil, instituídos pelos referenciais legais como a LAI (OLIVEIRA JÚNIOR; JORDÃO; CASTRO JÚNIOR, 2014).

Os referenciais legais que, não atendidos, geraram os “desencontros”, relacionavam-se às diretrizes dispostas no artigo 3º, I a III, da LAI, referentes à: “I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação” (BRASIL, 2011A). As disposições da LAI que estabelecem a obrigatoriedade de acesso irrestrito (pela internet) às informações relativas ao monitoramento e à avaliação de programas governamentais podem ser encontradas em seus artigos 7º e 8º (BRASIL, 2011A). Estes “desencontros” que se busca identificar no M&A do PPA 2012-2015, se referem:

- a) O primeiro, à “não obrigatoriedade do uso de indicadores para os programas voltados ao “apoio a políticas públicas e áreas especiais”, o que teria permitido que programas que somavam cerca de R\$ 520 bilhões, fossem conduzidos sem que houvesse a geração de informações que permitissem a compreensão de seus resultados frente às metas;
- b) O segundo, às fragilidades encontradas na construção dos produtos e das metas físicas das ações orçamentárias que, por sua vez, eram utilizadas como variáveis para os cálculos dos indicadores dos programas, bem como à falta de exigência de referências sobre as razões das adoções dos produtos e metas definidas, o que não só dificultava a compreensão dos resultados, como a própria crítica a sua representatividade;
- c) O quarto e último, às dificuldades em obter os dados sobre o planejamento, orçamento, execução e resultados dos programas, que não foram encontradas de forma centralizada, estando espalhados entre vários sites de governo.

Nesta investigação não foi utilizado o terceiro “desencontro”, relativo à suposta confusão na definição de papéis relacionados à gestão do M&A do PPA 2008-2011, visto que este não refletiria “diretamente” a existência de possíveis descompassos do M&A do PPA 2012-2015.

Sobre a permanência do primeiro “desencontro”, esta foi verificada a partir da análise dos regulamentos e do sistema de informação “instituídos” pelo órgão de governo considerado “central” no arranjo institucional de planejamento governamental brasileiro, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Para regulamentação e operacionalização do M&A do PPA 2012-2015, o MPOG editou o decreto nº 7866/2012 e a portaria nº 23/2013/MPOG e desenvolveu o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), que coleta, armazena e disponibiliza as informações sobre os resultados físicos e financeiros dos programas. O que se vê pelas disposições destas “microinstituições” é que só é obrigatório o monitoramento, por meio de indicadores, objetivos, metas e iniciativas, dos programas classificados como “temáticos”, relacionados à “entrega de bens e serviços à sociedade” (BRASIL, 2012A; BRASIL, 2012B; BRASIL, 2013). Desta forma, no PPA 2012-2015, os programas de “gestão, manutenção e serviços ao Estado”, que totalizam um montante orçamentário de cerca de R\$ 889,7 bilhões, podem ter sido conduzidos sem que haja informações que permitam a compreensão de seus resultados (BRASIL, 2011B, p. 103).

Sobre a permanência do segundo e do quarto “desencontro”, utilizaram-se as informações relativas aos objetivos, metas e resultados do plano orçamentário voltado justamente à promoção da transparência no âmbito da administração pública, ou seja, buscou-se “analisar se o monitoramento e a avaliação das ações voltadas à promoção da transparência estão sendo conduzidos e gerando resultados transparentes”.

Este plano, de código PO 0002, é um dos componentes das ações do programa relacionado às atividades do órgão considerado “central” no arranjo institucional de *accountability* do governo federal brasileiro, a Controladoria-Geral da União (CGU).

Após buscas nos sites do MPOG, da CGU e no Portal da Transparência, desenvolvido e mantido por este último, as informações encontradas relativas ao planejamento, orçamento, execução e resultados do PO 0002 indicam que ele foi conduzido especificamente por uma unidade interna da CGU, a Secretaria de

Transparência e Promoção do Controle Social (SPTC). Tais informações foram organizadas conforme consta da Tabela 1, sendo que estas se referem somente ao ano de 2013, que entre as disponibilizadas são as mais atuais.

**Tabela 3 - Quadro de informações sobre o PO 0002 encontradas em sites do governo brasileiro**

<b>Informações sobre o PO 0002 no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP)</b>						
Caracterização	Disseminação de informações à sociedade e agentes públicos, mediante a implementação de sistemas, eventos, elaboração e distribuição de manuais voltados ao controle social e à gestão de recursos públicos federais, capacitação de agentes públicos e elaboração de propostas de normas voltadas para o aperfeiçoamento do Estado e das medidas de prevenção e combate à corrupção.					
Produto	Ação de prevenção realizada					
Unidade responsável	“Em branco”					
Informações físicas	“Não encontradas”					
Informações financeiras	Projeto de lei	Dotação inicial	Dotação final	Empenhado	Liquidado	Pago
	10.907.337,00	10.792.545,00	5.623.299,00	4.863.315,54	4.863.315,54	4.545.087,17
<b>Informações no Relatório de Gestão da CGU de 2013</b>						
Resultados do PO 0002	Durante o exercício foi necessário o remanejamento de parte da dotação do PO n.º 02 para o PO n.º 07 – Manutenção Administrativa. Destaque-se que a execução orçamentária foi de 86,49%, levando-se em conta o total empenhado em relação à dotação final. Ainda assim, foi possível realizar ações que contribuíram para o fomento da transparência e combate à corrupção, dentre as quais podemos destacar: eventos - Dia da Criança Cidadã, Dia Internacional de Combate à Corrupção, Capacitação de Conselheiros Municipais; capacitações - Projeto Minerva, Curso <i>Anti-Corruption Program for Brazilian Government Officials</i> , ambos realizados em parceria com a Universidade de George Washington; realização de atividades voltadas para o fortalecimento da gestão pública - adesão de municípios e estados ao Programa Brasil Transparente, capacitação de agentes públicos na Lei de Acesso à Informação; ações voltadas para fomento e manutenção do Governo Aberto.*					
Resultados da STPC	Acerca dos resultados da STPC informou-se que seus trabalhos foram orientados no período por três grandes objetivos estratégicos, desdobrados em 21 ações e 129 metas. Assentou-se que, apesar da ocorrência de “drástica redução orçamentária”, entre julho e dezembro de 2013, ainda havia sido possível ultrapassar 20% de suas metas e atingir outras que representavam 43%.** Não há quaisquer informações que relacionem as metas informadas acerca da STPC com o produto do PO 0002, que legitimou o orçamento destinado a suas atividades em 2013.					

**Fonte:** Controladoria-Geral da União (2014) e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2015A).

\* Trecho do Relatório de Gestão de 2013 da Controladoria-Geral da União (2014, p. 72).

\*\* Análise da parte “A” da seção 2 do Relatório de Gestão de 2013 da Controladoria-Geral da União (2014).

As informações da Tabela 3 confirmam a permanência do segundo “desencontro”. Pelo que foi possível verificar, não há quaisquer definições ou referências nos portais de governo sobre o que seja uma “ação de prevenção realizada” (unidade básica que legitima e permite a aferição dos resultados do PO 0002) e nem sobre suas metas, resultados e faixas que permitam a interpretação destes resultados em possíveis insuficiências ou contagens acima do esperado. Observando a “caracterização”

das atividades que envolvem o PO 0002, vê-se ainda que sua definição em um único produto pode forçar aglutinações que geram informações pouco úteis para a compreensão do que se pretendia fazer e do que efetivamente se fez.

Analisando-se os “resultados do PO 0002”, informados pela CGU, nota-se que estas não permitem que se relacionem as metas (que talvez nem existam) com os resultados obtidos e sequer possibilitam algum tipo de apreensão sobre os efeitos do suposto remanejamento orçamentário sobre o produto (as ações de prevenção realizadas). Sobre os “resultados da STPC”, apesar de tais trazerem metas e resultados obtidos, eles não fazem quaisquer menções ao PO 0002, que é, justamente, o elemento de planejamento e orçamento que legitima a execução orçamentária que viabiliza que a STPC/CGU possa realizar tais atividades.

A necessidade de se buscar em três sites de governo os dados utilizados para a composição da Tabela 1 indica que o quarto “desencontro” ainda estaria ocorrendo. O fato dos dados de 2013 do PO 0002 não estarem disponíveis num único site trouxe dificuldades. Destaca-se ainda que entre os sites pesquisados estava o Portal da Transparência. Neste site, gerenciado pela própria CGU e mantido, ironicamente, pelos recursos do PO 0002, não foram encontrados dados sobre os resultados físicos deste próprio plano orçamentário e nem dos planos de quaisquer outros programas, deficiência que já havia sido apontada por Oliveira Júnior et. al. (2014).

Ressalta-se, no entanto, que as insuficiências encontradas no PO 0002 não devem ser atribuídas, pelo menos exclusivamente, à CGU, devendo se levar em consideração a possível falta de encaixe das instituições do MPOG relacionadas ao monitoramento e à avaliação no PPA 2012-2015, assim como aquelas dos demais órgãos que sejam voltadas a estas atividades, com as disposições da LAI.

Apesar da confirmação desses desencontros, duas novidades relacionadas à transparência no M&A do PPA 2012-2015 merecem destaque. A primeira se refere ao sistema “PPA – Aplicativo Mais Brasil”, que apresenta as avaliações de diversos programas (mas não de todos), com acesso facilitado. Em relação aos resultados do programa que engloba as ações de promoção à transparência suportadas pelo PO 0002, encontrou-se somente aquela relacionada ao objetivo 0609 denominada “Brasil

Transparente” (que entrou na contagem das 21 ações a que se faz menção no campo “resultados da STPC” da Tabela 1), cujo texto integral apresenta-se a seguir:

Em relação à ampliação do diálogo e da participação social no âmbito da administração pública, os resultados alcançados mostram que a interação entre Governo e sociedade civil ocorreu de maneira constante e qualificada. A ampliação da transparência, por sua vez, merece destaque especial com as ações voltadas ao fortalecimento da Lei de Acesso à Informação (LAI). O maior destaque em 2013, quando a LAI completou um ano, foi o alcance de cobertura total dos órgãos superiores do Executivo Federal com Serviços de Informação ao Cidadão (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2015).

A segunda se refere aos esforços para realização do monitoramento participativo, voltado a possibilitar que a atuação conjunta com a sociedade traga “aperfeiçoamento[ para a] implementação do plano” (BRASIL, 2011B, p. 124). Coordenados pela Secretária-Geral da Presidência da República, já foram realizados cinco fóruns interconselhos de promoção desta modalidade.

Trazendo apontamentos que dão a esta novidade o sentido de que, com ela, o monitoramento no PPA 2012-2015 apresentou ganhos quanto à transparência, ressaltam-se os resultados de pesquisa realizada por Pires e Vaz (2014, p. 81), a partir de dados coletados junto aos gerentes dos programas de governo, entre 2004 e 2008, que indicam que:

[...] o padrão “transparência e legitimidade” conforma os argumentos que definem a participação social como incentivadora de maior transparência e abertura nas ações desenvolvidas pelo governo, especialmente pela garantia da existência de regras decisórias e de inclusão mais claras (PIRES; VAZ, 2014, p. 81).

### **Explicações para as lacunas pela complementariedade e mudança institucional**

Com o fito de debater sobre as possíveis explicações para a permanência das lacunas verificadas na seção anterior, realiza-se investigação sobre os processos de mudança das instituições envolvidas por meio da vertente do institucionalismo.

O primeiro ponto a que se destaca refere-se às possíveis causas das mudanças das instituições relacionadas à promoção da transparência e ao M&A. Como indica Schmidt (2005; 2010), ideias e discursos são os grandes motores das mudanças institucionais, sendo que há indicações de que no caso daquelas em estudo, tais foram motivadas pela ascensão de discursos que promoveram valores comuns.



Sobre as que se relacionam à promoção da transparência, Oliveira Júnior et al. (2014) indicam que a sanção da LAI, em novembro de 2011, poderia ser atribuída à ascensão no Brasil dos discursos que atribuem à transparência o sentido de ser um dos valores básicos dos regimes democráticos. Sobre aquelas relacionadas ao M&A, o governo federal brasileiro informou que as alterações na estrutura e na linguagem do PPA decorreram justamente de necessidade de se aumentar a transparência de tal instrumento perante os cidadãos (BRASIL, 2011B).

Observando o que diz Mendanha (2009), tem-se que a afirmação de tais “valores” impulsionou o estabelecimento de estatutos que foram e vêm sendo formalizados por países no sentido de atribuir à publicidade o sentido de “regra” e ao acesso às informações o de “direito fundamental” do homem, obrigando o Estado a assumir sua viabilização. Como estas causas não denotam, a priori, a ocorrência de *critical junctures*, frisa-se que, à primeira impressão, tais mudanças podem ser caracterizadas como graduais e tendo causas endógenas, ou seja, iniciadas a partir das decisões/ações dos atores relacionados a estas mesmas instituições.

O segundo ponto refere-se à resistência à mudança que seria própria das instituições de planejamento governamental, e entre elas as de M&A de programas, no Brasil. Observando que a regra que somente os programas temáticos precisariam ser monitorados e avaliados e que a estrutura de dados e as regras de negócios do sistema de informações relacionados aos resultados dos programas permaneceram as mesmas entre o PPA 2008-2011 e 2012-2015, questiona-se se estes não seriam *increasing returns* que, por sua vez, promoveriam um path *dependence* quanto às instituições de M&A. Observando as características deste fenômeno, indicadas por Pierson (2000), considera-se pertinente aventar-se que:

a) Partindo-se do que indica Cavalcante (2007), de que os programas pouco mudam entre diferentes PPAs, e caso se tornasse obrigatório o monitoramento e a avaliação de programas de apoio (como aquele analisado conforme Tabela 1), haveria a necessidade de se empreender esforços no sentido do desenvolvimento de metas e indicadores para aqueles programas que não contassem com tais elementos desde o PPA 2008-2011, esforço este que não foi

necessário no caso dos programas temáticos, cujo monitoramento e avaliação já eram obrigatórios nas regras anteriores;

b) A alteração da estrutura de dados do sistema de informações que processa e armazena as informações sobre os resultados dos programas também exigiria esforços e investimentos quanto ao seu desenvolvimento, bem como quanto à capacitação dos agentes que o utilizariam com uma possível nova estrutura.

O terceiro ponto refere-se à relação de complementariedade entre as instituições estudadas e às questões acerca desta relação no que tange às mudanças por que tais passaram recentemente. Indicando-se que estas são complementares suplementares porque suportam as insuficiências uma da outra (DEEG, 2007; CROUCH, 2010), vê-se que os produtos dos procedimentos e mecanismos de M&A do PPA seriam os insumos que alimentariam os mecanismos de transparência para permitir o acesso amplo às informações sobre os resultados dos programas governamentais. Sem os dados de monitoramento e avaliação dos programas, não haveria informações a se permitir o acesso.

Analisando-se o Portal da Transparência, observa-se que este foi desenvolvido e é mantido pela CGU, tendo como uma de suas finalidades a publicidade de dados relacionados à meta financeira gerada e suportada a partir das instituições de M&A promovidas pelo MPOG (OLIVEIRA JÚNIOR; JORDÃO; CASTRO JÚNIOR, 2014). Examinando-se como estas duas instituições se complementam para dar efetividade a tal portal, vê-se que:

a) Ttal complementariedade parece se materializar num determinado sentido, pois as instituições de M&A (promovidas pelo MPOG), a princípio, atingiriam seus fins imediatos, voltados à geração de informações sobre os resultados dos programas do PPA, independentemente de existirem as instituições específicas voltada a divulgar tais informações (promovidas pela CGU), situação que era a verificada antes de 2005;

b) Se o sentido de tal possível complementariedade é realmente o que se depreende acima, o que remete a uma situação de hierarquia das instituições de M&A sobre as de transparência, então a alteração na LAI, norma relacionada diretamente à promoção da transparência, pode ter tido seus efeitos mitigados,

caso as regras, procedimentos e mecanismos de M&A não tenham sido também alterados.

O quarto ponto refere-se ao fato de que, apesar de existir uma relação de complementariedade suplementar entre as instituições em tela, os processos de mudança por que passaram, com base na ideia de Streeck e Thelen (2005) e Mahoney e Thelen (2010), foram diferenciados pelas próprias características destas mesmas instituições e de suas trajetórias no tempo, bem como pelas preferências e pela força dos atores que participaram da orientação, incentivo ou bloqueio a tais processos.

Parte-se então para a investigação dos tipos de mudanças ocorridas entre tais instituições, como meio de se indicar qual seria o nível de discricionariedade da interpretação de seus dispositivos e do poder de veto das organizações responsáveis por sua promoção, partindo-se dos quadros teóricos das Tabelas 1 e 2.

Analisando-se como se deu a mudança das instituições voltadas à promoção da transparência, observa-se que estas se deram por *displacement*. A sanção da LAI, em novembro de 2011, provocou a substituição das disposições anteriores, revogando as leis 8.159/91 e 11.115/2005. Estas alterações foram substanciais no acesso à informação no Brasil, não só aumento o rol de informações a que se deve dar acesso, mas impondo alargando seu escopo, fazendo com que fossem alcançados novos agentes e disponibilizados novos mecanismos (OLIVEIRA JÚNIOR; JORDÃO; CASTRO JÚNIOR, 2014).

Já quanto às mudanças verificadas no M&A dos programas, estas se deram se por layering, no caso, pelos regulamentos editados pelo MPOG que, de certa forma, somente reafirmaram os termos dos regulamentos do PPA anterior no que tange ao assunto. Mesmo as novidades relacionadas ao “PPA – Aplicativo Mais Brasil” e ao monitoramento participativo, mencionados na seção anterior, estas não parecem indicar alterações significativas nas regras mais afetas à qualidade da produção das informações sobre os resultados dos programas.

As formas de mudança das instituições em tela indicam, em tese, que elas teriam como característica uma baixa discricionariedade quanto à interpretação, porém, verificando o poder de veto dos atores responsáveis por sua promoção, tem-se que

aqueles relacionados ao M&A teriam possivelmente maior capacidade de impedir possíveis mudanças naquelas instituições frente àquelas voltadas à transparência.

Comparando-se as trajetórias do planejamento governamental e da promoção da transparência no Brasil e dos órgãos voltados a promoção destas, no caso o MPOG e a CGU, a partir dos trabalhos de Cavalcante (2007) e de Oliveira *et al.* (2014), verifica-se a preponderância das decisões do primeiro sobre o segundo.

Os principais preceitos de planejamento governamental datam da década de 1960, basicamente as leis 4320/1964 e o decreto-lei 200/1967, tendo sido recepcionadas em boa parte pela Constituição de 1988. Estes preceitos vêm se reproduzindo em regulamentos e mecanismos como os manuais de orçamento e os sistemas de informações financeiros e orçamentários, como o Sistema Integrado de Administração Financeira<sup>4</sup> (Siafi) e o Sistema Integrado de Dados Orçamentários<sup>5</sup> (Sidor), que, por sua vez, orientam a prática orçamentária e financeira dos demais órgãos e entidades dirigidas pelo governo federal.

Vale destacar ainda que, conforme traz a lei 10180/2001, as ações de planejamento governamental estão organizadas em sistemas federais de atividades comuns, como previsto no decreto-lei 200/1967, e que todos os entes subnacionais se baseiam nestes preceitos para seus sistemas de planejamento governamental.

As regras formais sobre o conjunto de informações necessários, os procedimentos e os prazos sobre a geração de informações sobre planejamento governamental a partir destes preceitos têm alto grau de *enforcement* e propiciam um baixo nível de discricionariedade de interpretação, no sentido de que seu não atendimento pode levar órgãos ou entidades a terem seus recursos orçamentários ou financeiros diminuídos ou mesmo bloqueados. A necessidade de atendimento formal a tais regras seria justamente um dos motores do incrementalismo, apontado por Cavalcante (2007), e um dos motivos da baixa qualidade do monitoramento e da avaliação de programas no Brasil, indicado por Lustosa da Costa e Castanhar (2003).

Já os preceitos da transparência no Brasil remontam de debate recente, tendo sido formalizados basicamente a partir dos anos 2000, com as leis complementares

<sup>4</sup> Acessível pelo endereço eletrônico <https://siafi.tesouro.gov.br>.

<sup>5</sup> Informações disponíveis pelo endereço eletrônico <http://www.orcamentofederal.gov.br>.



101/2000 e 131/2009 e da LAI. Dada sua relativa incipiência, parte de suas regras, procedimentos e mecanismos ainda se encontram em implementação, o que pode ser verificado pelas seguidas apresentações de versões evolutivas do Portal da Transparência, em que novas funcionalidades vêm sendo disponibilizadas<sup>6</sup>.

Quanto à sistematização das ações de transparência no nível federal e nos subnacionais, destaca-se que não há um sistema federal de atividades comuns de transparência e que a CGU ainda está empreendendo esforços no sentido de que parte dos Estados e municípios criem instituições próprias voltadas ao acesso à informação.

Buscando-se por instrumentos de *enforcement* de tais preceitos sobre o franqueamento de informações representativas dos resultados de programas, estes não foram verificados (OLIVEIRA JÚNIOR; JORDÃO; CASTRO JÚNIOR, 2014). Apesar da análise da forma de mudança de tais instituições indicar que as duas têm baixo nível de discricionariedade sobre interpretação e *enforcement*, isto não quer dizer que os dois sejam idênticos.

Indica-se, assim que as instituições de planejamento governamental trouxeram maiores poderes de veto ao MPOG para a manutenção do status quo sobre o M&A de programas no PPA do que aquelas relacionadas à transparência trouxeram para CGU no sentido de fortalecer a exigência da observação das diretrizes da LAI na questão da geração de informações sobre os resultados dos programas. Assenta-se que as indicações deste último ponto podem explicar, ao menos parcialmente, a razão da situação “irônica” retratada pelas informações da Tabela 3, relativa ao fato de indicarem que o monitoramento e a avaliação das ações da CGU voltadas à promoção da transparência não estariam gerando resultados aderentes às próprias diretrizes da transparência.

Observadas as características das instituições de M&A e de transparência, bem como os poderes de veto de que dispõem os dois órgãos que as promovem, pode-se indicar que a CGU, ao gerar informações sobre os resultados do plano orçamentário da ação voltada à promoção da transparência, vincula-se às regras, procedimentos e mecanismos disponibilizados pelo MPOG, mesmo que estes ainda não tenham mudado na proporção necessária ao atendimento dos preceitos da própria LAI.

<sup>6</sup> Informações sobre as versões estão disponibilizadas pelo endereço eletrônico <http://www.portaldatransparencia.gov.br/sobre/>.

Estes quatro pontos retratados acima não indicam que outros fatores além daqueles referentes à relação de complementariedade entre as instituições estudadas e das diferenças entre os processos de mudança por que passaram expliquem no todo a permanência das lacunas verificada na segunda seção. Mais pontualmente, o que se buscou neste trabalho foi verificar de que maneira estes dois fatos tratados poderiam explicar, em seus limites, tal permanência.

Um ponto que pode ser explorado no que tange aos efeitos da relação de complementariedade e das diferenças entre os processos de mudanças das instituições estudadas seria o de se analisar detidamente os atos e fatos relacionados a tais processos, com ênfase nas ações dos atores nacionais e internacionais envolvidos.

## Conclusão

Este trabalho examinou e buscou explicações para a permanência das lacunas entre as instituições relacionadas ao planejamento governamental e aquelas voltadas ao acesso à informação. Utilizaram-se especificamente as regras e mecanismos relacionados ao M&A dos programas no PPA 2012-2015 e as diretrizes voltadas à promoção da transparência, formalmente instituídas pela LAI.

Constatou-se a permanência quanto ao M&A dos programas do PPA 2012-2015 de três das quatro lacunas verificadas por Oliveira Júnior, Jordão e Castro Júnior (2014) referentes ao M&A dos programas do PPA anterior frente às diretrizes de acesso à informação instituídas pela LAI.

Confirmada aquela permanência, buscaram-se explicações para sua ocorrência a partir da análise da relação de complementariedade suplementar entre aquelas instituições e das formas com que se deram os recentes processos de mudança por que passaram.

Verificada a complementariedade entre estas instituições, apontou-se que tal relação também indica a existência de uma hierarquia entre elas, visto que a efetividade do acesso à informação depende que as ações de M&A gerem informações representativas sobre os resultados. Considerando a resistência à mudança entre as instituições relacionadas ao planejamento governamental no Brasil, as lacunas constatadas podem ser explicadas, em alguma medida, pelo fato das mudanças nas

instituições de transparência não terem sido acompanhadas pelas de M&A dos programas do PPA.

Analisadas então as formas dos processos de mudança pelos quais passaram tais instituições, anotou-se que estes denotam processos do tipo *layering* para as de M&A e de *displacement* para as de transparência. Esta representação indica uma maior resistência das primeiras à mudança, centrada principalmente no maior poder de veto dos atores interessados na manutenção do status quo. O trabalho assenta a importância de se empreendam outros sentidos voltados a analisar detidamente os atos e fatos relacionados a tais processos, com ênfase nas ações dos atores nacionais e internacionais envolvidos.

## Referências

- ARTHUR, W. B. Positive Feedbacks in the Economy. *Scientific American*, p. 93-99, 1990.
- BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5, no inciso II do § 3 do art. 37 e no § 2 do art. 216 da Constituição Federal. *Congresso Nacional*, Brasília, 2011A.
- BRASIL. Mensagem presidencial de encaminhamento do projeto de lei que instituiu o PPA 2012-2015. *Presidência da República*, 2011B.
- BRASIL. Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015. *Congresso Nacional*, 2012A.
- BRASIL. Decreto nº 7.866, de 19 de dezembro de 2012. Regulamenta a Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012, que institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015. *Presidência da República*, 2012B.
- BRASIL. Portaria nº 16 de 31 de janeiro de 2013. *Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão*, 2013.
- CAVALCANTE, P. L. O Plano Plurianual: resultados da mais recente reforma do Planejamento e Orçamento no Brasil. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 58, n. 2, p. 129-150, 2007.
- CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. *Relatório de Gestão Exercício 2013*. CGU, 2014. Disponível em: <[www.cgu.gov.br/sobre/auditorias/arquivos/2013/relatorio\\_gestao\\_cgu\\_2013.pdf](http://www.cgu.gov.br/sobre/auditorias/arquivos/2013/relatorio_gestao_cgu_2013.pdf)>. Acesso em: 8 jun. 2015.
- CROUCH, C. Complementarity. In: MORGAN, G., *et al.* *The Oxford Handbook of Comparative Institutional Analysis*. Nova Iorque: Oxford University Press, 2010. p. 117-135.
- DEEG, R. Complementary and institutional change in capitalist systems. *Journal of European Public Policy*, v. 14, n. 4, p. 611-630, 2007.
- FENGER, M. *et al.* The responsiveness of social policies. Explaining institutional change in three



policy domains. *International Review of Administrative Sciences*, v. 80, n. 3, p. 659-680, 2014.

FILGUEIRAS, F. Além da transparência: accountability e política de publicidade. *Lua Nova*, n. 84, p. 353-364, 2011.

GREIF, A.; LAITIN, D. D. A Theory of Endogenous Institutional Change. *American Political Science Review*, p. 633-652, 2004.

HALL, P.; TAYLOR, R. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova*, n. 58, p. 193-223, 2003.

LUSTOSA DA COSTA, F.; CASTANHAR, J. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 969-992, 2003.

MAHONEY, J.; THELEN, K. A Theory of Gradual Institutional Change. In: MAHONEY, J.; THELEN, K. *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010. p. 1-37.

MENDANHA, G. M. O direito de acesso à informação como fundamento da transparência. *Revista da CGU*, Brasília, v. 4, n. 6, p. 59-70, 2009.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. *Programas temáticos do PPA*. PPA - Aplicativo Mais Brasil, 2015. Disponível em: <<http://ppamaisbrasil.planejamento.gov.br/sitioPPA/paginas/todo-ppa/metas-iniciativas.xhtml?objetivo=0609>>. Acesso em: 8 jun. 2015.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Acesso Público. Sistema Intergrado de Planejamento e Orçamento, 2015A. Disponível em: <<https://www.siop.planejamento.gov.br/siop/>>. Acesso em: 8 jun. 2015.

NORTH, D. C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Nova Iorque: Cambridge University Press, 1990.

O'DONNELL, G. Democracia delegativa? *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 31, p. 25-40, 1991.

OLIVEIRA JÚNIOR, T. M.; JORDÃO, C. S.; CASTRO JÚNIOR, J. L. P. Transparência, monitoramento e avaliação de programas no Brasil: em busca de opacidades que podem restringir o exercício do controle social. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 65, n. 1, p. 25-47, 2014.

PIERSON, P. Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *The American Political Science Review*, v. 94, n. 2, p. 251-267, 2000.

PIRES, R.; VAZ, A. Para além da participação: interfaces socioestatais no governo federal. *Lua Nova*, São Paulo, n. 93, p. 61-91, 2014.

PRZEWORSKI, A. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent X principal. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Edito FGV, 2006. p. 39-73.

SCHMIDT, V. A. Institutionalism. In: HAY, C.; LISTER, M.; MARSCH, D. *The State: Theories and Issues*. Hampshire: Palgrave MacMillan, 2005. p. 98-117.

SCHMIDT, V. A. Analyzing Ideas and Tracing Discursive Interactions in Institutional Change: From Historical Institutionalisms to Discursive Institutionalism. *Annual Meeting of The American Political Science Association*. Washington DC: [s.n.]. 2010.



PUC-SP



Temístocles Murilo Oliveira Júnior, Claudia da Silva Jordão, Joel de Lima Pereira Castro Junior.  
RAD Vol.18, n.1, Jan/Fev/Mar/Abr 2016, p.112-132.

---

STREECK, W.; THELEN, K. Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies. In: STREECK, W.; THELEN, K. *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Nova Iorque: Oxford University Press, 2005. p. 1-39.