

Planejamento governamental: Moçambique e Brasil em foco

JOSÉ JOAQUIM NETO CISNE
CATARINA ESPERANÇA MAQUILE DE MELO
GUIRINO DINIS JOSÉ NHATAVE
ANA THAIS CARNEIRO CISNE

RESUMO: O Plano Quinquenal do Governo e o Plano Plurianual são instrumentos de planejamento em Moçambique e no Brasil. Nestes países, o planejamento governamental foi influenciado pela necessidade de redefinição do papel do Estado e de preparação da administração pública, de olhos postos ao desenvolvimento nacional. Essa conjuntura, própria da década de 1990, derivou das transformações impostas pelo contexto internacional que levou Moçambique a adotar o regime democrático e o Brasil a aprofundá-lo.



PALAVRAS-CHAVE: Moçambique. Brasil. Programa Quinquenal do Governo. Plano Plurianual. Planejamento governamental.

Government Planning: Mozambique and Brazil in Focus

JOSÉ JOAQUIM NETO CISNE

Professor da Universidade Estadual do Ceará (UECE) e doutor pela Universidade Autônoma de Madri.
E-mail: joaquim.cisne@uece.br

CATARINA ESPERANÇA MAQUILE DE MELO

Doutora em Políticas Públicas pela UECE e pesquisadora do Observatório das Nacionalidades (ON).
E-mail: cmaquilemelo@gmail.com

GUIRINO DINIS JOSÉ NHATAVE

Doutor em Políticas Públicas pela UECE e pesquisador da Escola Superior da Magistratura do Estado do Ceará (ESMEC).
E-mail: desgui69@gmail.com

ANA THAIS CARNEIRO CISNE

Mestre pela Universidade Federal do Ceará (UFC) e professora do Centro Universitário Christus (Unichristus).
E-mail: anathais_17@hotmail.com

ABSTRACT: The Five-Year Plan of the Government and the Pluriannual Plan are planning instruments in Mozambique and Brazil. In these countries, government planning was influenced by the need to redefine the role of the State and to prepare public administration, with an eye on national development. This conjuncture, typical of the 1990s, derived from the transformations imposed by the international context which led Mozambique to adopt a democratic regime and Brazil to deepen it.

KEYWORDS: Mozambique. Brazil. Five-Year Plan of the Government. Pluriannual Plan. Government planning.

DATA DE ENVIO: 11/10/2022

DATA DE APROVAÇÃO: 02/08/2023

1 Introdução

Moçambique e Brasil são dois países localizados no Sul Global e ambos têm estabelecido relações no âmbito da cooperação Sul-Sul (AGUIAR; PACHECO, 2016), sendo Moçambique considerado um dos principais parceiros do Brasil em África (CUCO, 2018). Ainda nesse quadro, pode-se elencar a existência de um espaço geopolítico “Brasil-África”, no qual se destacam as conexões “Brasil/CPLP¹ e Brasil/PALOP²” (AMARAL; DE MELO; NHATAVE, 2021, p. 35), em cuja dimensão político-diplomática deu origem à criação da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira, a UNILAB (AMARAL; DE MELO; NHATAVE, 2021).

O Brasil e Moçambique possuem um histórico e compartilham traços comuns em seu processo de colonização, na língua e na cultura. Os dois foram colonizados por Portugal, que estabelecia forte controle político e administrativo em suas colônias. Analisando as questões agrárias do Brasil e de Moçambique desde o processo colonial, Alves (2011, p. 72) destaca as heranças socioeconômicas deixadas em seus respectivos territórios, cujas estruturas do espaço agrário persistem até os dias atuais, com reflexos no atraso do processo de desenvolvimento desses países, embora se identifique alguma diferenciação entre eles. O autor argumenta que “os dois países não conseguiram superar as amarras das desigualdades sociais evidentes na paisagem e na vida social da população tanto no urbano quanto no rural” (ALVES, 2011, p.72). E que a evidência da pobreza e a desigualdade social são pontos em comuns nesses dois países, embora tenha havido a modernização capitalista, especialmente no Brasil, não significou “um avanço nas condições de vida de sua população, mas ao contrário, no caso brasileiro a modernização capitalista que deslocou expressivo contingente de população para as cidades caminhou na mesma velocidade e em paralelo com a crise social e o acirramento dos conflitos de distinta natureza”.

1 Refere-se às relações entre Brasil e os países da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) onde o Brasil faz parte.

2 Diz respeito às relações entre Brasil e os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa.

Como se observa, em diferentes épocas essa identidade foi destacada entre os dois países. Como por exemplo, em 1975, o Brasil, mesmo sob uma ditadura militar (alinhado aos Estados Unidos), foi um dos primeiros países a reconhecer a independência de Moçambique, que tinha como proposta a adoção de um regime marxista-leninista, que se aliava ao bloco socialista (CABAÇO, 2011).

No contexto da política africana, no quadro da política externa brasileira para a África, tais relações tinham em vista o envolvimento do Brasil no seu desiderato de instaurar uma nova ordem econômica internacional (MOURÃO; CARDOSO; OLIVEIRA, 2006). A cooperação com Moçambique se intensificou na década de 1990, com a entrada desse país na economia de mercado e se solidificou a partir de 2003 com a eleição do presidente Lula da Silva (CUCO, 2018).

O fato do Brasil e de Moçambique terem se comprometido com a agenda democrática, em 1988 e 1990 (BRASIL, 1988; MOÇAMBIQUE, 1990), respectivamente, influenciada pela Terceira Onda de Democratização (HUNTINGTON, 1994), levou-os a abandonar seus anteriores regimes que os opunha em ideologia, mas os assemelhava na fraca participação de diferentes atores sociais no planejamento, implementação e monitoramento das políticas públicas. Essa conjuntura torna interessante o artigo, ao procurar compreender como esses dois países planejam na atualidade as suas ações governamentais.

Coincidentemente, tal pretensão toma como base o fato dos atuais instrumentos de planejamento – o Plano Plurianual (PPA) do Brasil e o Programa Quinquenal do Governo (PQG) de Moçambique –, nos dois países, buscarem sua gênese em suas Constituições democráticas. Além disso, na década de 1990, a mudança do papel do Estado suscitou uma nova postura na governação. Em sede dessa conjuntura, o cumprimento das funções sociais do Estado outorga grande importância ao planejamento de suas ações (BAÑÓN; CARILHO, 1997).

Considerado, atualmente, como uma função indelegável do Estado, à semelhança de algumas funções clássicas, tais como, o monopólio legítimo do uso da força, representação diplomática, formulação e implementação de leis, o planejamento

governamental não pode ser desempenhado, como antes, de forma centralizadora e coercitiva aos diferentes interesses, atores e arenas sociopolíticas em disputa. No contexto democrático, condição que ambos países reclamam, o planejamento deve ser um campo aglutinador de diferentes propostas, com capacidade de articulação e coordenação interinstitucional e uma forte componente participativa dos atores diretamente envolvidos com a demanda, quer seja a burocracia do Estado, políticos, acadêmicos, ou mesmo os próprios beneficiários das atividades que se pretende realizar (CARDOSO JR., 2014).

O planejamento, nessa perspectiva, é uma forma de integração do “político” com o “técnico”, para definir suas decisões e ações. Trata-se de uma ação que tem um amplo campo de estudo, abrangendo teorias e debates que vão desde a contraposição ao *laissez faire* e as bases do pensamento liberal, no contexto das teorias keynesianas, até as discussões mais recentes das teorias que valorizam os resultados e produtos entregues à sociedade pelas instituições públicas, embasadas nas categorias de transparência, *accountability* e a democratização das decisões, incluindo a participação social (OLIVEIRA, 2013). Embora a *accountability* se constitua como uma das categorias basilares no processo de gestão e planejamento público, tanto em Moçambique quanto no Brasil, a divulgação de algumas informações de orçamentação da política permanecem como um dos principais desafios (CAVALCANTE, 2007; CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA [CIP], 2020). Outro desafio está relacionado à descontinuidade administrativa, uma vez que em ambos países esses planos refletem a vontade do partido vencedor das eleições, que muitas vezes ignora as atividades planejadas pelo seu antecessor e refletem o planejamento a médio e curto prazos.

Moçambique e Brasil apresentam capacidades e estrutura de Estado diferentes. Moçambique apresenta uma estrutura administrativa unitária. O Brasil é um Estado federal. Seus planos diferem quanto a vigência, sendo de cinco e quatro anos, respectivamente. Importa, ainda, destacar que os dois emergem de contextos e em períodos históricos diferentes. O planejamento inicia no Brasil na década de 1930, no esforço de dinamizar o desenvolvimento

industrial do país, e ganha o atual estágio na década de 1990, impulsionado pela aprovação da Constituição Federativa do Brasil de 1988 e a aprovação e implementação do primeiro PPA em 1991. Já em Moçambique, o planejamento se inicia logo após à independência, destacadamente nas décadas de 1970 e 1980, tendo como acento tônico o Plano Prospectivo Indicativo (PPI), instrumento concebido para organizar os recursos do Estado moçambicano rumo ao desenvolvimento dos potenciais agrário e industrial do país.

A atividade de planejamento está intrinsecamente ligada à função administrativa do Estado, sendo esta última vinculada ao poder executivo, visando a prossecução do interesse da coletividade (MIANO, 2019). Corresponde a primeira fase dentre as quatro funções administrativas, nomeadamente planejar, organizar, dirigir e controlar (FERREIRINHA, 2016).

O planejamento goza de múltiplas conceituações, porém convergem na necessidade institucional em assegurar seus objetivos traçados. Para Ferreirinha (2016), planejamento é o processo que permite direcionar metas, definir objetivos, otimizar recursos e tempo e manter o foco para que se alcance os objetivos desejados. Na perspectiva de Paludo (2013) planejamento é um processo racional para a tomada de decisão, com o objetivo de selecionar e realizar um conjunto de ações necessárias e suficientes que possibilitam atingir o objetivo estabelecido.

Com recurso a análise bibliográfica e documental, o artigo objetiva analisar o processo de planejamento governamental em Moçambique e no Brasil. Está estruturado em quatro partes. Uma introdução, seguida do item “Gênese e contexto do planejamento em Moçambique e no Brasil”, no qual se aborda sobre o contexto da adoção do PQG e do PPA, respectivamente. Na parte sobre “Estrutura e conteúdo do PGQ e do PPA”, se apresentam os planos elaborados pelos dois países, sua estruturação e conteúdo. Nas considerações finais, se apresentam os principais avanços e desafios, focando sobre suas diferenças e semelhanças.

Em suma, o presente artigo tem por propósito aprofundar aspectos sobre os sistemas de planejamento desses dois países, sendo o Brasil de estrutura administrativa baseada no federalismo, com forte participação das unidades subnacionais, e Moçambique, um país de estrutura administrativa unitária.

2 Gênese e contexto do planejamento em Moçambique e no Brasil

O planejamento, a despeito das complexas e variadas formas que possa assumir, apresenta como característica básica “estabelecer uma relação entre o passado, presente e futuro” (HOLANDA, 1983, p. 37). A sua implantação pressupõe a existência de adequadas condições institucionais (apoio político, participação e fundamentação legal); administrativas (uma organização específica para formular, coordenar a execução e avaliar os planos) e técnicas (existência de informações estatísticas e pessoal capacitado) (HOLANDA, 1983).

Durante o período de 1975 a 1990, Moçambique era um Estado centralizado³ (LALÁ; OSTHEIMER, 2003), com um aparelho burocrático e administrativo, totalmente, escangalhado pelo colonialismo português (MACHEL, 1975), aparentando uma economia em recuperação (MOSCA; OPPENHEIMER, 2005). É um Estado que nasce com a reconstrução, no qual o governo delineou a construção de um Estado Novo (MACHEL, 1975), possível por meio do Plano Prospectivo e Indicativo (MACHEL, 1983; CHICHAVA, 2022), concebido como instrumento para organizar seus recursos rumo ao desenvolvimento dos potenciais agrário e industrial do país (FRELIMO, 1981).

A resposta à pretensão do governo contra o subdesenvolvimento se aprimorou no III Congresso da Frente de Libertação de Moçambique⁴ (FRELIMO), realizado em 1977, por meio do qual a “Terceira Tese” incidiu sobre a estratégia de desenvolvimento econômico, focada em duas linhas: agricultura e indústria (FRELIMO, 1977). Nesse sentido, caberia ao Estado organizar os setores econômicos e através da planificação, encontrar melhores estratégias de aumento de produção e da produtividade (CHICHAVA, 2022). No mesmo contexto, vale salientar a aprovação das Diretivas Econômicas e Sociais (DES)⁵ (CHICHAVA, 2022)

3 Moçambique proclamou a sua independência a 25 de junho de 1975.

4 O Congresso da FRELIMO é o órgão máximo do partido que traça as opções político-ideológicas e decide sobre as questões de fundo da vida do Partido (FRELIMO, 2017).

5 As diretivas econômicas e sociais são orientações saídas do III Congresso da FRELIMO, orientadas às matérias de política econômica e social (FRELIMO, 1977).

e a criação da “Comissão Nacional do Plano (CNP) e as Comissões Provinciais do Plano, que tinham a responsabilidade de globalizar e coordenar a preparação do Plano Estatal Central de cada ano e do correspondente Orçamento Geral do Estado” (CHICHAVA, 2022, p. 3193).

A conjuntura do Estado, imposta pelo Plano Prospectivo Indicativo (PPI), levou o país a se caracterizar em uma economia centralmente planejada (CASTEL-BRANCO, 1994), que era a projeção do presidente Samora Moisés Machel, por meio da qual instou aos setores econômicos e sociais a definirem estratégias de desenvolvimento (MACHEL, 1983).

A década de 1980 representou a abertura do Estado ao neoliberalismo, cujo marco definidor foi ter se filiado como membro do Fundo Monetário Internacional (FMI), em 24 de setembro de 1984 (INTERNATIONAL MONETARY FUND, 2012). Tal contexto levou ao início, em 1987, do programa de ajustamento estrutural, do qual se destaca o Programa de Reabilitação Econômica, o PRE⁶ (CHICHAVA, 2022), transformado à posterior para Programa de Reabilitação Econômica e Social (PRES), devido a iniciativa dos doadores denominada *Social Dimensions of Adjustment* (SDA).⁷

O regime democrático iniciou-se em Moçambique com a aprovação da Constituição da República de Moçambique de 1990, fazendo parte da terceira onda das democratizações, caracterizada por Huntington (1994) como sendo uma proposta teórico-analítica que explica as transformações democráticas das últimas três décadas do século XX e inícios do século XXI. Na obra “A Terceira Onda: a democratização no final do século XX”, Huntington (1994) descreve que volvidos cerca de 15 anos depois do fim da Ditadura portuguesa em 1974, regimes democráticos substituíram os autoritários

6 É uma estratégia político-econômica do governo de Moçambique, de corte neoliberal, lançada em 1987. Foi conduzida pelo governo da FRELIMO.

7 O Programa Dimensões Sociais de Ajuste (SDA) deve ser revisto como uma reação estratégica à preocupação com a posição dos países em vias de desenvolvimento no processo de ajuste estrutural. Foi concebido como um catalisador de ações efetivas voltadas para a redução da pobreza no âmbito dos programas de ajuste estrutural. O SDA delineou quatro componentes: pesquisa analítica, coleta de informações, programas de ação social e construção e treinamento institucional (WORLD BANK, 1993).

em cerca de trinta países da Europa, Ásia e América Latina. Em outros países, uma liberalização considerável ocorreu em regimes autoritários. Em outros, ainda, movimentos de promoção da democracia ganharam força e legitimidade. Na África, de forma particular, esse contexto propiciou a independência das colônias de Portugal (HUNTINGTON, 1994), incluindo Moçambique, que alcançou a sua independência em 1975.

Essa nova configuração política, econômica e social levou o país a iniciar um novo ciclo de planificação em 1995, com a aprovação do PQG para o período de 1995 a 1999. Trata-se de uma decisão influenciada pelo regime político vigente, mas também estavam no âmago do próprio Estado exigências pontuais decorrentes do seu novo papel, cujo destaque vai para a necessidade de garantir a paz, estabilidade e unidade nacional e da redução dos níveis de pobreza (MOÇAMBIQUE, 1995), cujos fatores causais transitaram tanto da era colonial, quanto da primeira república (NGOENHA, 1993). De igual modo, se aponta a urgência em reconduzir Moçambique para a via de estabilidade e do desenvolvimento, que implicava uma participação democrática de toda a sociedade (MOÇAMBIQUE, 1995).

De acordo com Abrahamsson e Nilsson (1994), o aparato constitucional de 1990 foi fundamental para o abandono da economia centralmente planificada e introdução de uma série de mudanças que se manifestaram como consequências do PRE. Como se denota, apesar da Constituição de 1990 não se debruçar de forma específica sobre o PQG, nos termos da alínea d) do art. 153 conjugado com o a alínea a) do art. 155 da CRM, deixou na responsabilidade do governo, “preparar o Plano e o Orçamento do Estado” (MOÇAMBIQUE, 1990, p. 12) e “apresentar à Assembleia da República o programa do Governo, a proposta do plano e do Orçamento” (MOÇAMBIQUE, 1990, p. 13).

De acordo com o n. 1 do art. 136 da CRM cabe à Assembleia da República apreciar o programa do governo no início de cada legislatura, podendo o governo o reformular em função das sugestões e recomendações formuladas (n. 2 do art. 136 da CRM) (MOÇAMBIQUE, 1990). No gozo dessas prerrogativas, por intermédio da Resolução n.º 4/95 de 9 de maio de 1995, a Assembleia

da República aprovou o PQG para o período de 1995 a 1999, no qual se definem os objetivos e prioridades do governo para esse quinquênio (MOÇAMBIQUE, 1995).

No Brasil, as crises decorrentes da grande depressão econômica de 1929, bem como as mudanças nas estruturas econômicas, sociais e políticas provocadas pela Revolução de 1930

evidenciaram não só as fontes de estrangulamento da problemática nacional, mas também tornaram mais clara a realidade econômico-financeira em que se encontrava o país, exigindo, em consequência, uma formulação mais adequada à situação então vigente (SOARES, 1987, p. 57).

Nesse contexto, na década de 1930, o governo federal, sob liderança de Getúlio Vargas, empreendeu esforços para dinamizar o processo de industrialização no Brasil. A evolução do planejamento governamental no Brasil, segundo Pagnussat (2006), divide-se em quatro fases: a primeira, dos anos de 1930 a 1940 – orçamentária, de elaboração de diagnósticos e de estruturação das bases do chamado “Estado nacional desenvolvimentista” –, a segunda, dos anos 1940 a 1980 – desenvolvimentista, com a implementação de planos nacionais voltados para a industrialização e consolidação da infraestrutura –, a terceira, com o objetivo de estabilização econômica, nos anos de 1980 e início dos anos de 1990 –, e a quarta, de retomada do planejamento, com os avanços metodológicos na elaboração do Plano Plurianual, a partir do início dos anos de 1990.

Em 1934, o governo de Getúlio Vargas criou o Conselho Federal de Comércio Exterior, que contou com a expertise de bons técnicos, servidores públicos e empresários para estudar e propor medidas para reduzir a dependência externa. Esse Conselho pode ser considerado o primeiro órgão de planejamento no país. A Lei n.º 284, de 28 de outubro de 1936, trouxe ordem ao vasto quadro de funcionalismo federal, criando o Conselho Federal do Serviço Público Civil,⁸ um órgão autônomo subordinado à Presidência da

8 Esse conselho foi incorporado pelo Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), previsto na Constituição Federal de 1937, e criado pelo Decreto-Lei n.º 579, de 30 de julho de 1938. Esse órgão implantou a reforma na

República, cuja finalidade era estudar a organização dos serviços públicos e propor ao governo medidas para o seu aperfeiçoamento, bem como a realização de concurso público para o provimento de cargos administrativos e técnicos.

As primeiras referências de planejamento no Brasil se deram em 1939, com o Plano Especial de Obras e Reparcelhamento da Defesa Nacional (1939-1943), elaborado pelo Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP). Em 1942, chegou ao Brasil a primeira missão americana de assistência técnica coordenada por Edward Taub. No ano seguinte chegou a segunda missão, dirigida por Morris L. Cooke, patrocinada pelo Centro de Estudos de Problemas Brasileiros da Fundação Getúlio Vargas. Essas missões estudaram diversos problemas relacionados a setores de transportes, energia, têxteis, minerais, produtos químicos, educação e desenvolvimento do Vale do São Francisco, tendo seus resultados mantidos em segredo até 1948.

Getúlio Vargas, por meio do Decreto-Lei n.º 6.144 de 29 de dezembro de 1943, instituiu o Plano de Obras e Equipamentos (POE) para o período de 1944 a 1948. Esse plano, também elaborado pelo DASP, foi uma revisão e atualização do plano anterior, que não passava de “um rearranjo orçamentário, com o reforço de verbas e de controles sobre a execução dos projetos ali incluídos”, como observou Rezende (2009, p.2).

A Constituição Federal de 1946 trouxe algumas indicações referentes ao planejamento nos campos da viação (art. 5º); colonização (art. 156); defesa contra as secas (art. 198); valorização da Amazônia (art. 199) e do Vale do São Francisco (art. 29 das Disposições Transitórias). No governo do General Eurico Gaspar Dutra, o DASP preparou o Plano SALTE, planejado inicialmente para o período de 1949 a 1953, porém sua vigência foi alterada para o período de 1950 a 1954. Esse plano seria coordenado por um administrador geral com o auxílio de seis assistentes e de uma

administração pública brasileira nos setores de: a) administração de pessoal com a introdução do sistema de mérito; b) administração de material, com a simplificação e padronização; c) orçamento e a administração orçamentária; e d) a revisão de estruturas e racionalização de métodos.

equipe de apoio. Em sua execução houve uma competição entre o ministro da Fazenda e o diretor geral do DASP quanto à decisão de responsabilidade entre as áreas de programação e orçamento.

No entanto, por solicitação do General Dutra, em 1948, uma terceira missão americana chegou ao Brasil, coordenada por John Abbink, juntamente com uma equipe de técnicos brasileiros sob o comando de Octavio Gouveia de Bulhões, que compuseram a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico (CMBEU). Essa equipe elaborou o Relatório Abbink com recomendações para a solução de diversos problemas da economia brasileira e objetivava prestar assistência técnica ao Brasil na preparação de pedido de empréstimos para projetos estruturantes aos Estados Unidos e agências internacionais de desenvolvimento, priorizando os setores de energia e transportes, perfazendo cerca de quarenta e um projetos (HOLANDA, 1983).

Em 1953, o Grupo Misto CEPAL/BNDE,⁹ sob a coordenação de Celso Furtado, também realizou estudos com o objetivo de analisar o desempenho da economia brasileira no período de 1939 a 1953 e fazer projeções macroeconômicas para os sete anos seguintes. Esses estudos, na opinião de Magalhães (1966, p. 23-24), “constituíam o primeiro passo efetivo para o planejamento da economia brasileira”, além de estimular a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) para dar continuidade aos esforços desse Grupo de Trabalho, que incluía projetos de desenvolvimento para as indústrias básicas. Para Holanda (1983, p. 64), essas pesquisas podem ser consideradas “a primeira tentativa de orientação dos investimentos públicos com o objetivo de alcançar, a curto prazo, uma mais elevada taxa de desenvolvimento”.

Tomando por base os estudos elaborados pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos e pelo Grupo Misto CEPAL/BNDE, Juscelino Kubitschek criou, em 1º de fevereiro de 1956, o Conselho de Desenvolvimento e instituiu o Plano (Programa) de Metas (1956-1961), que consistia em 30 metas para as áreas de energia, transportes, alimentação, indústrias básicas e educação de pessoal técnico.

9 Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE).

Autores como Magalhães (1966) e Holanda (1983) destacaram os grandes avanços do Plano de Metas como sendo a primeira tentativa de planejar a economia no Brasil. Não obstante, salientaram o fato desse plano não ter dado uma visão global da economia brasileira, e não ter incluído os setores sociais, além de ter dado um tratamento limitado e incompleto às políticas fiscal, monetária e de comércio exterior.

O governo de Jânio Quadros criou, em agosto de 1961, a Comissão Nacional de Planejamento (COPLAN) passando o país a contar com dois órgãos de planejamento. Em 27 de setembro de 1961, Hermes Lima, na condição de primeiro-ministro, durante o curto período do parlamentarismo brasileiro, criou o Ministério Extraordinário para o Planejamento, designando o economista Celso Furtado para o cargo. Em dois meses e meio de trabalho, o novo ministro elaborou o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social que deveria ser executado no período de 1963 a 1965.

Em meados de 1963, o governo de João Goulart criou o Escritório de Coordenação do Planejamento Nacional junto à Presidência da República, ao mesmo tempo em que o ministro extraordinário para a reforma administrativa preparava uma nova recomendação para um Sistema Nacional de Planejamento (HOLANDA, 1983). No período de maio a julho de 1964, ficou a cargo de Roberto Campos, ministro extraordinário para o planejamento e coordenação econômica do Governo de Castelo Branco, elaborar o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), para o período de 1964 a 1967. Esse plano trazia como objetivos básicos promover o desenvolvimento; controlar o processo inflacionário; distribuir a renda; gerar mais empregos; e estimular o comércio exterior, além de controlar os déficits no balanço de pagamento.

O sistema de planejamento no Brasil, durante o regime militar, segundo Rezende (2011, p. 177), beneficiou-se de diversas experiências anteriores, nas quais o Estado brasileiro, ainda que sem um projeto estruturado de intervenção, “adotou medidas importantes para promover a industrialização da economia brasileira como resposta às crises que expunham sua forte dependência do exterior”.

A Administração Pública brasileira, por meio do Decreto-Lei nº 200, de 28 de fevereiro de 1967, definiu o planejamento como um de seus princípios fundamentais, tendo entre outros objetivos, integrar o planejamento como uma ação governamental. Por isso, em seu art. 7º, estabeleceu que a ação governamental obedecerá ao planejamento que visasse promover o desenvolvimento econômico-social do País e a segurança nacional, norteados por planos e programas. Na época da edição desse Decreto-Lei, a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, instituiu normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

Por intermédio da Lei n.º 5.460 de 5 de junho de 1968, foi aprovado o primeiro Orçamento Plurianual de Investimento (OPI) (1968-1970)¹⁰ – importante instrumento para estruturar o planejamento do setor público no Brasil. Esse instrumento estava amparado pelo art. 63, parágrafo único, da Constituição Federal de 1967, que determinava que “as despesas de capital deveriam obedecer a orçamentos plurianuais de investimentos, na forma da lei complementar”. Posteriormente, essa determinação foi mantida pelo art. 60, parágrafo único da Constituição de 1969.

O Ato Complementar nº 43, de 29 de janeiro de 1969, confirmou a definição do Orçamento Plurianual de Investimento (OPI) como um orçamento trienal que incluiria as “despesas de capital de todos os poderes, órgãos e fundos, tanto da administração direta quanto da indireta, excluídas apenas as entidades que não recebiam subvenções ou transferências à conta do orçamento (art. 5º, §2º)”. Os planos teriam duração quadrienal (art. 1º) ficando como regra geral que o Plano Nacional de Desenvolvimento teria a duração igual à do mandato presidencial, devendo o plano ser submetido ao Congresso Nacional até o dia 15 de setembro do primeiro ano do mandato, conforme o Ato Complementar nº 76, de 21 de outubro de 1969.

10 Esse primeiro orçamento plurianual teve grande relevância na execução do Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED), instituído em junho de 1968 para ser executado até o ano de 1970. Tinha por objetivo acelerar o processo de desenvolvimento econômico, controlar a inflação e promover o progresso social, além de expandir as oportunidades de emprego e renda.

Em 1º de outubro de 1970, o Ministério do Planejamento divulgou o Programa de Metas e Bases para a Ação do Governo para o período de 1970 a 1973. Segundo o governo, esse documento não se constituía em um novo plano global, pois deveria ser complementado por um novo Orçamento Plurianual de Investimento para o período de 1971 a 1973. Esse período de vigência foi prorrogado para 1972 a 1974, o mesmo do I Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (I PND). Esse plano definiu quatro prioridades nacionais: a) revolução na educação e aceleração do programa de saúde e saneamento; b) revolução da agricultura e abastecimento; c) aceleração do desenvolvimento científico e tecnológico; e d) fortalecimento do poder de competição da indústria nacional.

No Brasil, no início dos anos de 1980, em função da reforma administrativa, o planejamento global ou a coordenação setorial estava a cargo da Secretaria de Planejamento da Presidência da República. O planejamento setorial era de competência dos ministérios econômicos, que deveriam contar com o apoio dos órgãos centrais de planejamento de cada Ministério Civil. O planejamento regional e local ficava sob a coordenação do Ministério do Interior, a quem estavam subordinados todos os órgãos de desenvolvimento regional como a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE); a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM); a Superintendência de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (SUVALE); a Superintendência de Desenvolvimento da Fronteira Sudoeste (SUDESUL); o Banco do Nordeste do Brasil (BNB); o Banco do Amazonas (BASA); e o Banco Nacional de Habitação (BNH).

A Constituição brasileira, promulgada em 1988, tratou do planejamento governamental em seus artigos 21¹¹ e 174.¹² Em seu artigo 165, determinou que os governos (federal, estaduais e

11 De acordo com o art. 21. Compete à União: IX – elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social (...) (BRASIL, 1988).

12 De acordo com o art. 174, como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. No § 1º – A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorpora e compatibiliza os planos nacionais e regionais de desenvolvimento (BRASIL, 1988).

municipais) elaborassem seus planos plurianuais (PPAs) no primeiro ano de seu mandato. O PPA foi concebido como o principal instrumento para planejar as atividades governamentais a médio prazo para dinamizar o desenvolvimento no Brasil. Dessa forma, esta Constituição ditou uma nova configuração nas relações entre o planejamento e o orçamento, estabelecendo diretrizes, objetivos e metas regionalizadas para a administração pública por um período de quatro anos (BRASIL, 1988).

3 Estrutura e conteúdo do PQG e do PPA: principais diferenças e semelhanças

Em Moçambique, tal como se observa no Manual de Apoio da Sociedade Civil (MASC), o PQG é um dos instrumentos orientadores de políticas públicas. Sua operacionalização é feita através do Plano Econômico e Social (PES) e o Orçamento do Estado (OE) (MASC, 2010), que são ambos anuais. O PQG apresenta uma visão da ação governamental do Estado, prescrita na finalidade de garantir a segurança, justiça e bem-estar aos seus cidadãos, o que demanda o planejamento das suas ações. Atualmente, Moçambique conta com seis planos quinquenais, com periodização de cinco anos simultâneos. Essa temporalidade se associa ao fato de o plano de governação emanar das eleições gerais (CRM, 2004).

O primeiro PQG foi aprovado pela Resolução n.º 4/95 de 9 de maio de 1995 para servir o quinquênio de 1995 a 1999. Surge em consequência da formação do primeiro governo eleito democraticamente, em um contexto multipartidário, influenciado pela conjuntura do fim da Guerra Civil de 16 anos entre a FRELIMO e a Resistência Nacional de Moçambique, a RENAMO (MACUANE, 2020). Por essa razão, define como prioridades do governo a realização de ações que resultem na garantia da paz, estabilidade e unidade nacional, e redução dos níveis de pobreza absoluta (MOÇAMBIQUE, 1995). Nas ações consideradas como objetivos principais do governo, postulou-se a paz e a estabilidade como pressupostos básicos para a reativação da atividade econômica e social. Aqui se destaca o papel do governo na definição dos objetivos centrais, mediante o estabelecimento de diretrizes, metas e ações estratégicas a serem seguidas.

A eliminação da pobreza e a promoção do desenvolvimento econômico e humano foi condicionado à produção interna do país. Valores como, a unidade nacional, definidos como condição indispensável na sociedade democrática foram concebidos no respeito pela diversidade de ideias, tradições culturais, confissões religiosas, origem étnica e de gênero. O Plano definiu, igualmente, ações na área da descentralização, do plano social, da economia, dos transportes e comunicações, indústria, pesca, turismo e meio ambiente (MOÇAMBIQUE, 1995).

O PQG (2000-2004) apresenta a mesma estrutura do primeiro, dispondo dos objetivos e prioridades do governo e em seguida dos objetivos gerais. O plano expressa a continuidade dos objetivos e prioridades traçados no primeiro, tais como a redução da pobreza absoluta, consolidação da paz, crescimento econômico rápido e sustentável e desenvolvimento econômico do país. Nesse plano se destacou a centralização da mulher no processo de melhoria das condições de vida, justificado pelo fato de constituir a maioria da população moçambicana. No âmbito da saúde, além de se privilegiar os cuidados básicos de saúde, o foco das ações preventivas foi planejado para as doenças endêmicas como a malária e as doenças transmissíveis como o HIV/SIDA (MOÇAMBIQUE, 2000).

O plano para o terceiro quinquênio, que corresponde ao período de 2005-2009, foi aprovado pela Resolução n.º 16/2005 de 11 de maio de 2005. Apresenta uma estrutura similar aos anteriores planos. Nesse PQG se observa a continuidade das prioridades centrais do governo. A redução da pobreza absoluta, a consolidação da paz e o desenvolvimento socioeconômico foram definidas como ações consideradas prioritárias e essa preocupação já vinha desde o primeiro PQG de 1995.

Além dessas ações, passou a fazer parte do instrumento a necessidade de promoção do capital humano, de infraestruturas sociais e econômicas, do desenvolvimento institucional e do fornecimento dos serviços básicos aos cidadãos. Houve ainda a reintrodução de ações para a esfera de prioridade central, tais como a consolidação da unidade nacional, o reforço da soberania e da cooperação internacional, o combate à corrupção, ao burocratismo e a criminalidade, bem como a valorização e promoção

da cultura de trabalho, zelo, honestidade e prestação de contas (MOÇAMBIQUE, 2005).

Vale ressaltar, que um dos diferenciais desse plano com os que o antecederam foi a introdução dos instrumentos de implementação e monitoria das ações governamentais no respectivo plano, tendo-se definido que a implementação e monitoria do Programa do governo deveria se realizar por intermédio de um sistema de planejamento vigente: “O Plano Económico e Social (PES)¹³ e o Orçamento do Estado (OE),¹⁴ “[...] dois instrumentos anuais chaves nesse processo” (MOÇAMBIQUE, 2005, p. 165). O outro diferencial desse plano foi a previsão de questões transversais, nomeadamente: a desminagem, as questões ambientais, o HIV/SIDA e a redução do impacto das calamidades naturais.

O quarto Programa Quinquenal do Governo foi aprovado pela Resolução n.º 4/2010 de 13 de abril de 2010 para o quinquênio de 2010 a 2014. Nesse plano, as ações do Estado continuaram centradas no combate à pobreza com vista à melhoria das condições de vida dos cidadãos, tanto no campo quanto na cidade. Nessa lógica, o papel fundamental do Estado estaria direcionado no desenvolvimento do capital humano, de infraestruturas económicas, sociais, institucionais e da provisão de serviços básicos aos cidadãos com objetivo de criar um ambiente favorável à expansão de iniciativas empreendedoras e de investimentos privados.

Diferentemente do PQG anterior que se dividia, por um lado, em objetivos e prioridades centrais e, por outro, em objetivos e estratégias específicas, neste plano, o governo estabeleceu seus objetivos centrais e gerais e para cada objetivo, apresentou as respectivas estratégias e ações prioritárias. Assim, foram considerados objetivos centrais e gerais do governo, a consolidação da unidade nacional, paz e democracia; o combate à pobreza e promoção da cultura de trabalho e desenvolvimento humano e social; a educação; juventude; religião; desporto; saúde; ciência,

13 O PES tem como objetivo operacionalizar para cada ano, as metas e ações constantes nos instrumentos de médio prazo (MOÇAMBIQUE, 2005).

14 O Orçamento do Estado determina o nível de atividade a ser realizada e financiada, considerando as restrições específicas de recursos do Estado a cada ano (MOÇAMBIQUE, 2005).

tecnologia e inovação; pescas; recursos minerais; comércio; transporte e comunicação; turismo; ordem, segurança e tranquilidade pública; informação e comunicação social; desminagem; ambiente; gênero; cooperação internacional e HIV e SIDA.

No quinto PQG, aprovado pela Resolução n.º 12/2015 de 14 de abril de 2015, a ação fundamental do governo esteve orientada a cinco prioridades, nomeadamente: i) consolidação da unidade nacional, da paz e da soberania; ii) desenvolvimento do capital humano e social; iii) promoção do emprego, da produtividade e da competitividade; iv) desenvolvimento de infra-estruturas económicas e sociais e; v) gestão sustentável e transparente dos recursos naturais e do ambiente (MOÇAMBIQUE, 2015, p.3). Com efeito, a intervenção em cada prioridade se basearia nos resultados da ação de três pilares de suporte. O primeiro pilar é a consolidação do Estado de direito democrático, boa governação e descentralização; o segundo é a promoção de um ambiente macroeconómico equilibrado e sustentável e o terceiro é o reforço da cooperação internacional (MOÇAMBIQUE, 2015). Em cada prioridade planejada pelo governo, igualmente foram planeados objetivos estratégicos e ações prioritárias.

O atual Plano de governação, aprovado pelo Resolução n.º 15/2020 em 2020 para o quinquénio 2020-2024, centra sua ação de governação na melhoria do bem-estar e da qualidade de vida das famílias moçambicanas, na redução de desigualdades sociais e da pobreza, na criação de um ambiente de paz, harmonia e tranquilidade com um forte incentivo na criação do emprego (MOÇAMBIQUE, 2020). Organizado em um objetivo central, opções estratégicas, prioridades e pilares de suporte, traça para cada objetivo estratégico, ações em diferentes áreas de intervenção do governo, tais como: educação, saúde, habitação, ação social, juventude, desporto, indústria e comércio entre outras.

A partir de 2022, o sistema de planeamento moçambicano passou a integrar num único instrumento os processos de planificação e orçamentação, denominado Plano Económico e Social e Orçamento do Estado (PESOE), assegurando dessa forma o alinhamento entre as ações programadas; a facilitação do acompanhamento da execução das ações associado ao respectivo orçamento e a ligação dos resultados através de indicadores e de metas físicas (MOÇAMBIQUE, 2022).

Uma análise feita pelo Centro de Integridade Pública (CIP) constatou dois aspectos negativos que caracterizam os planos quinquenais do governo, nomeadamente: objetivos vagos, o que torna setores prioritários negligenciados e pouco desenvolvidos, sem impacto desejável na vida dos moçambicanos (CIP, 2020) e a não publicitação do balanço do PQG referente ao ano de 2015-2019, o que “sinaliza falta de transparência e falta de interesse por parte do executivo, de ser escrutinado” (CIP, 2020, p.1). A isso se associa a não disponibilização atempada dos balanços dos planos econômicos e sociais ao público, sendo que o último disponível se refere ao ano de 2017 (CIP, 2020).

No Brasil, os Planos Plurianuais se iniciaram em 1991, sendo que já foram elaborados nove planos. O primeiro PPA, definido para o período de 1991-1995, foi elaborado durante o período do governo de Fernando Collor de Mello, marcado pela instabilidade econômica e política, que culminou com o *impeachment* do presidente da República.

O segundo, que corresponde ao período de 1996 a 1999, foi aprovado pela Lei nº 9.276, de 1º de maio de 1996, sob o lema: “Brasil em Ação”. Foi detalhado por setores, os quais contavam com suas respectivas ações consideradas prioritárias, seus objetivos e metas, contemplando as cinco regiões brasileiras (Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul). Apesar de trazer um discurso audacioso, esse plano, na opinião de Garcia (2000), não passou de um plano econômico normativo de longo prazo, o que se agrava pelo fato de não ter sido avaliado “por falta de efetivos instrumentos de monitoramento e avaliação” (CAVALCANTE, 2007, p. 131).

O terceiro PPA (2000-2003), denominado “Avança Brasil”, foi aprovado pela Lei nº 9.989, de 21 de julho de 2000, marcando o início de uma nova transformação no processo orçamentário brasileiro, influenciado pela Nova Administração Pública (*New Public Management*) ou gerencialismo. Como observou Oliveira (2013, p. 28), destaca-se como o primeiro a colocar “a estrutura legal-formal dos Planos Plurianuais a serviço do planejamento governamental como método de organização e atuação da administração pública à luz das prioridades do governo eleito”.

Esse Plano foi inovador na forma de organizar a atuação do governo proposta na solução de 54 problemas considerados prioritários. Para cada um desses problemas foram definidas ações, como um esforço de integrar esse plano ao orçamento anual. Cada programa estava a cargo de um gerente que era responsável por seus resultados. Criou a figura do gerente de programas, no sentido de aumentar a transparência da ação de governo, mediante a prestação de contas à sociedade sobre o desempenho dos programas; melhorar o desenho das ações governamentais; auxiliar a tomada de decisão; aprimorar a gestão e promover o aprendizado. Para a gestão desse plano foi desenvolvido o Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (Sigplan), que tratava dos dados da execução financeira de todos os programas e ações do governo federal que provinham do Sistema Integrado de Dados Orçamentário (SIDOR) e do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) (CAVALCANTE, 2007).

Nesse período, foi publicada a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), que estabeleceu normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e deu outras importantes providências para a aplicação e avaliação dos recursos públicos. Essa lei introduziu uma rígida metodologia no processo orçamentário para uma efetiva disciplina fiscal. Acreditava-se, como salientou Cavalcante (2007, p. 135-139), que a análise dos custos podia “fornecer bases mais objetivas para a alocação de recursos públicos na área social, tanto nos órgãos centrais da administração pública federal”.¹⁵

O quarto PPA (2004-2007), aprovado pela Lei nº 10.933 de 11 de agosto de 2004, recebeu o nome de “Brasil para Todos: participação e inclusão”. Adotou o modelo do plano anterior (exemplo a manutenção dos conceitos e metodologias) e inovou ao

15 Não obstante, Cavalcante (2007, p. 135-139) destacou alguns problemas na sua avaliação, nomeadamente: a) dificuldade na articulação entre os gerentes e a estrutura formal de cada ministério (especialmente na função de ordenação de despesas); b) escassez dos meios frente às responsabilidades dos gerentes; c) pequena participação dos gerentes nos processos decisórios; d) pouca cooperação institucional para superação de restrições; e) acesso restrito aos canais de negociação (CAVALCANTE, 2007, p. 138-139).

incrementar a participação da sociedade civil na sua elaboração, realizando-se fóruns de discussão em todos os Estados da federação. Seu modelo de gestão foi estabelecido em um instrumento separado, aprovado pelo Decreto nº 5.233, de 6 de outubro de 2004.¹⁶ Em seu último ano de vigência, o governo federal lançou o “Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)”, com o objetivo de alavancar os investimentos públicos em obras de infraestrutura urbana, logística, energética e social. Esse PPA, também, implantou um sistema de monitoramento e avaliação com o objetivo de: proporcionar maior transparência às ações de governo; promover a aprendizagem e a disseminação do conhecimento nas organizações; e aperfeiçoar a concepção e a gestão do plano e dos programas.

Esse plano tinha como objetivos: construir uma gestão orientada para resultados; viabilizar uma gestão colegiada, participativa e ágil; incorporar processo de monitoramento e avaliação que contemplem as especificidades de cada setor e de seus programas; melhorar a utilização, a qualidade e a confiabilidade das informações geradas e propiciar mecanismos para tomada de decisões estratégicas e operacionais (CAVALCANTE, 2007).

O sexto Plano Plurianual (2008-2011) foi denominado “Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade”. Nesse período, o PPA e o PAC foram os instrumentos de planejamento utilizados pelo governo federal para orientar suas ações. O PAC foi parte significativa das atribuições desse plano, especialmente nos investimentos em infraestrutura. Apesar dos esforços empreendidos, na opinião de Rezende (2009, p.19), os dois Planos Plurianuais (2004-2007 e 2008-2011) carecem de condições concretas para sua implantação de forma mais efetiva. Em 2010, foi lançada a segunda versão do “Programa de Aceleração do Crescimento (PAC2)” para o período de 2011-2014, com o mesmo objetivo de alavancar os investimentos públicos em obras de infraestrutura econômica e social (BRASIL, 2016).

16 Este Decreto foi revogado pelo Decreto n.º 6.601 de 10 de outubro de 2008, que dispõe sobre a gestão do Plano Plurianual 2008-20011 e seus programas.

No sétimo Plano Plurianual para o período de 2012-2015, foi denominado de “Plano Mais Brasil: mais desenvolvimento, mais igualdade, mais participação” (BRASIL, 2011).

O oitavo Plano Plurianual foi implantado pelo governo federal para o período de 2016-2019, aprovado pela Lei nº 13.397, de 21 de dezembro de 2016, e foi organizado em duas partes, sendo uma “dimensão estratégica”, que era composta pela visão de futuro, por quatro eixos e 28 (vinte e oito) diretrizes estratégicas; e outra a dimensão tática, que apresentou 54 (cinquenta e quatro) programas temáticos e os programas de gestão, manutenção e serviços ao Estado.

O nono Plano Plurianual, aprovado por meio da Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019, para o período 2020-2023, está composto pelas dimensões estratégica, tática e operacional. Na dimensão estratégica foram propostas 13 diretrizes de acordo com a agenda do governo federal. A dimensão tática está estruturada pelos programas finalísticos, com objetivos e metas regionalizadas. Já na dimensão operacional estão as ações necessárias para a obtenção dos objetivos e metas definidos. Essas ações estão alinhadas aos planos setoriais de cada ministério, bem como se integram às leis orçamentárias anuais elaboradas pelo governo federal.

No mesmo sentido, se observa que há insuficiente quantidade e qualidade das informações gerenciais; falta de sistemas e métodos adequados para os gerentes obterem e consolidarem informações sobre os resultados e desempenhos físicos dos programas sob sua responsabilidade. Essa situação se agravou com a descentralização das ações para Estados e municípios. A falta de informações consistentes e confiáveis e de pessoal capacitado compromete a tomada de decisões e a gestão estratégica. (CAVALCANTE, 2007; BANCO INTERNACIONAL PARA RECONSTRUÇÃO E DESENVOLVIMENTO [BIRD], 2006)

Outra deficiência do processo avaliativo do Plano Plurianual é a “ausência de indicadores de custos dos programas ou dos órgãos que os executam”. Um estudo do BIRD (2000) mostrou que a estrutura de incentivo do Plano Plurianual não se mostrava “nem sustentável, nem consistente, por não integrar os conteúdos programáticos, informacionais e de recursos humanos”. Ademais, a figura dos gerentes e a chamada contratualização de resultados

não funcionavam de forma efetiva, embora a arquitetura para tal tenha sido moldada. Uma crítica constante ao Plano Plurianual tem sido o fato de sua metodologia ser um modelo amplo, geral e irrestrito para todas as pastas, independente das características distintas de cada uma, ou seja, um único modelo para ministérios de diferentes estruturas e tamanhos.

E como bem observou Cavalcante (2007, p. 145), “é notória a dificuldade de se avaliar o impacto dos programas, pois a complexidade da ação pública frequentemente envolve uma gama de atores com diferentes agendas e valores operacionais conflitivos dentro de um processo de decisão fragmentado”. Observa-se ainda que “prevalece a percepção de que as decisões orçamentárias são políticas e não técnicas”. Os indicadores de custos referentes ao plano plurianual, para esse autor, “deixam muito a desejar”. Ademais, o “uso de indicadores de custos e de desempenho só tem validade se inseridos num sistema de *accountability* com um mecanismo de premiação e punição”.

Por fim, no Brasil, a literatura identifica um conjunto de desafios para a elaboração e uso do planejamento governamental (OTA, 2014). Entre esses desafios se destacam: a) Deficiência no apoio dos gestores estratégicos; b) A descontinuidade administrativa (SPINK; CLEMENTE; KEPPKE, 2001); c) Excesso de burocracia (BRESSER PEREIRA, 1995); d) Instabilidade no suprimento dos recursos financeiros (BRYSON, 2004); e) Influência dos interesses políticos nas decisões (CARBONE, 2000); f) Incapacidade técnica dos funcionários envolvidos (BRYSON, 2004), entre outros.

Em Moçambique, apesar de existirem poucos estudos que focam sobre o planejamento governamental, no geral, alguns estudos setoriais ilustram algumas lacunas. Por exemplo, o Movimento de Educação para Todos (MEPT), analisando o recente PQG 2020-2024, referiu que o mesmo ilustra alguns objetivos de forma qualitativa, o que dificulta a verificação dos resultados da ação governamental (MEPT, 2020), pois “é um desafio obter informações relevantes para o indicador de cada resultado” (MASC, 2010, p. 46). Na mesma senda, o CIP, se referindo aos setores de Saúde e Água e Saneamento, destacou que para que o PQG seja um documento de utilidade pública seria importante que o mesmo

fosse alinhado em termos de indicadores previstos nos planos anuais (PES) e no Orçamento do Estado (os quais o operacionalizam), sendo necessário visualizar as metas intermédias desses instrumentos (CIP, 2020).

O fato de se reconhecer o PQG como um dos instrumentos orientadores de políticas públicas do país que serve de espaço para o exercício de participação da sociedade civil, sobretudo, no âmbito da sua concepção, denota-se uma fraca participação dos cidadãos na elaboração do PQG e do Cenário Fiscal de Médio Prazo,¹⁷ uma vez que “não existe um processo formal de consulta à sociedade” (MASC, 2010, p. 21). A inexistência de processos formais de participação serviria de espaço para o exercício da democracia, uma vez que isso permitiria aos cidadãos questionarem sobre a ação governamental.

4 Considerações finais

Moçambique e Brasil, que tiveram suas origens no processo de colonização, apresentam similitudes e diferenças, em muitos dos seus aspectos econômicos, sociais e políticos. A democracia veio, para os dois países, como uma alternativa factível para a governação. Todavia, o regime democrático não foi adotado no ato das suas independências.

Moçambique enveredou por uma via socialista monopartidária, que veio a ser substituída pelo regime democrático, em 1990, em consequência da necessidade do aprofundamento do papel do Estado face às exigências do contexto internacional. Salientar, que tal contexto merece explicação teórica – a Terceira Onda de democratização – que, igualmente, explica o contexto brasileiro, no qual vale visualizar a necessidade do aprofundamento do regime democrático, consolidado a partir da promulgação da Constituição Federal em 1988.

17 O Cenário Fiscal de Médio Prazo é um instrumento elaborado e debatido apenas pelo Governo, não carece de aprovação do poder legislativo. No entanto, ele delimita e define a alocação do Orçamento Geral do Estado, submetido anualmente à AR (MASC, 2010, p. 21). É um instrumento de planificação trienal, através do qual são organizadas, analisadas, atualizadas e apresentadas as opções estratégicas com enfoque para a materialização das grandes linhas do PQG.

O planejamento governamental, nos dois países, busca sua gênese em seus textos constitucionais. A primeira Constituição democrática moçambicana mostrou-se diligente em relação à necessidade de planejamento das decisões e ações governamentais, ao preceituar que ao governo caberia preparar o Plano e o Orçamento do Estado, dando forma aos atuais instrumentos de formulação, implementação, avaliação e monitoria de políticas públicas.

No contexto brasileiro, a Constituição Federal de 1988 determinou a elaboração dos planos plurianuais como instrumentos de planejamento das atividades governamentais a médio prazo para dinamizar o desenvolvimento do Brasil. De igual forma, ditou o relacionamento entre o planejamento e o orçamento, estabelecendo diretrizes, objetivos e metas regionalizadas para a administração pública.

Os instrumentos de planejamento orientam e estabelecem as ações consideradas prioritárias pelo governo e são executadas a médio e curto prazo. Tanto em Moçambique assim como no Brasil, o PQG e o PPA demonstram continuidade em alguns programas e ações administrativas planejadas pelo governo, o que denota a possibilidade de se estabelecer planos de governação a longo prazo. Não obstante, os instrumentos de planejamento dos dois países refletirem o manifesto eleitoral dos políticos e seus partidos, existe um diferencial em relação ao período e instrumentos que norteiam a sua elaboração. O PQG é elaborado no início do mandato, pelo que representa os anseios de governação do partido vencedor, baseado no manifesto sufragado e no compromisso do candidato eleito. O PPA, por sua vez, é elaborado um ano depois da governação do partido vencedor das eleições, permitindo que o governo vigente conheça as atividades planejadas, seus estágios de implementação e perspectivas futuras para melhoria de sua governação, considerando inclusive a continuidade administrativa.

Como sugestão para futuras pesquisas sobre o tema estudado sugere-se uma análise para aprofundar os aspectos metodológicos no que se refere à elaboração, implementação, monitoramento e avaliação no processo de planejamento desses dois países (PQG e PPA), para melhor se conhecer a participação dos atores, bem como a eficiência, eficácia, a efetividade do referido processo.

REFERÊNCIAS

ABRAHAMSSON, H.; NILSSON, A. **Moçambique em transição**: um estudo da história de desenvolvimento durante o período 1974-1992. Maputo: Padriгу & CEEI/ISRI, 1994.

AGUIAR, D.; PACHECCO, M. E. **A Cooperação Sul-Sul dos Povos do Brasil e de Moçambique**: Memórias da Resistência ao ProSavana e Análise Crítica de seu Plano Director. Rio de Janeiro: FASE, 2016.

ALVES, V. E. L. A questão agrária brasileira e moçambicana: semelhanças e diferenciações. **GEOUSP**: espaço e tempo, n. 29, Especial África, p. 57-74, 2011.

BANCO INTERNACIONAL PARA RECONSTRUÇÃO E DESENVOLVIMENTO. **Brazil planning for performance in the Federal Government**: Review of the Pluriannual Planning. Report n° 22870-BR. Washington: World Bank, 2002.

_____. **Management and evolution within the Plano Pluriannual**: institutionalization without impact? Washington: World Bank, 2006.

BAÑÓN, R.; CARRILLO, E. (Comps.). **La Nueva Administración Pública**. Madrid: Alianza Editorial, 1997.

BRASIL. **Lei n° 284, de 28 de outubro de 1936**. Reajusta os quadros e os vencimentos do funcionalismo público civil da União e estabelece diversas providências. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, 1936. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1930-1949/l284.htm#>. Acesso em: 30 set. 2022.

_____. **Ato Complementar n° 76, de 21 de outubro de 1969**. Dispõe sobre a elaboração do plano nacional de desenvolvimento do poder executivo. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 21 out. 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/acp/acp-76-69.htm>. Acesso em: 20 set. 2022.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil promulgada em 5 de outubro de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 3 ago. 2022.

_____. **Decreto n.º 5.233, de 6 de outubro de 2004**. Estabelece normas para a gestão do Plano Plurianual 2004-2007 e de seus Programas e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2004b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5233.htm>. Acesso em: 16 set. 2022.

_____. **Decreto n.º 6.601, de 10 de outubro de 2008.** Dispõe sobre a gestão do Plano Plurianual 2008-2011 e de seus programas. Brasília, DF: Presidência da República, 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6601.htm#art20>. Acesso em: 16 set. 2022.

_____. **Decreto-Lei n.º 200, de 28 de fevereiro de 1967.** Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>. Acesso em: 22 set. 2022.

_____. **Decreto-Lei n.º 579, de 30 de julho de 1938.** Organiza o Departamento Administrativo do Serviço Público, reorganiza as Comissões de Eficiência dos Ministérios e dá outras providências. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, 1938. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del0579.htm>. Acesso: 19 set. 2022.

_____. **Decreto-Lei n.º 6.144, de 29 de dezembro de 1943.** Institui o “Plano de Obras e Equipamentos”, e dá outras providências. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, 1943. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del0579.htm>. Acesso em: 29 set. 2022.

_____. **Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2000a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 28 set. 2022.

_____. **Lei n.º 10.933, de 11 de agosto de 2004.** Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2004/2007. Brasília, DF: Presidência da República, 2004a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.933.htm#>. Acesso em: 28 set. 2022.

_____. **Lei n.º 12.593, de 18 de janeiro de 2012.** Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2012/2015. Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12593.htm. Acesso em: 15 out. 2022.

_____. **Lei n.º 3.995, de 14 de dezembro de 1961.** Aprova o Plano Diretor da SUDENE, para o ano de 1961, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1961. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3995.htm#s>. Acesso em: 10 set. 2022.

_____. **Lei n.º 4.239, de 27 de junho de 1963.** Aprova o Plano Diretor do Desenvolvimento do Nordeste para os anos de 1963, 1964 e 1965, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República,

1963. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4239.htm>. Acesso em: 1 out. 2022.

_____. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.** Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>. Acesso em: 5 out. 2022.

_____. **Lei nº 5.460, de 5 de junho de 1968.** Dispõe sobre a isenção estabelecida pelo Decreto-lei nº 332, de 12 de outubro de 1967. Brasília, DF: Presidência da República, 1968a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>. Acesso em: 8 out. 2022.

_____. **Lei nº 5.508, de 11 de outubro de 1968.** Aprova a Quarta Etapa do Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste, para os anos de 1969, 1970, 1971, 1972 e 1973, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1968b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5508.htm>. Acesso em: 09 out. 2022.

_____. **Lei nº 9.276, de 9 de maio de 1996.** Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 1999/1999 e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9276.htm. Acesso em: 5 out. 2022.

_____. **Lei nº 9.989, de 21 de julho de 2000.** Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2000/2003. Brasília, DF: Presidência da República, 2000b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9989.htm>. Acesso em: 6 out. 2022.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Programa de Aceleração do Crescimento:** balanço de 4 anos (2011-2014). Brasília: MP, 2016. Disponível em: < <https://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/777/366>>. Acesso em: 15 out. 2022.

BRYSON, J. M. **Strategic planning for public and nonprofit organizations:** a guide to strengthening and sustaining organizational achievement. 3ª Edição. San Francisco: JosseyBass Publishers, 2004.

CABAÇO, J. L. O. Moçambique – Brasil: os caminhos da diplomacia. **Boletim de Economia e Política Internacional**, IPEA, n. 6, p. 87 – 94. abr./jun. 2011. Disponível em: <https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/boletim_internacional/110614_boletim_internacional06_cap9.pdf>https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/boletim_internacional/110614_boletim_internacional06_cap9.pdf>. Acesso em: 9 mai. 2023.

CARBONE, P. P. Cultura organizacional no setor público brasileiro: desenvolvendo uma metodologia de gerenciamento da cultura. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 2, p. 133-144, mar./abr. 2000.

CARDOSO JR. Planejamento Governamental, Orçamental e Administração Pública no Brasil: Alavancas para o desenvolvimento sustentável. **Revista Brasileira de Administração Política**, v. 7, n. 1, p. 79-104, 2014. Disponível em: <<https://periodicos.ufba.br/index.php/rebap/article/view/15604/107203>>. Acesso em: 12 mai. 2021.

CASTEL-BRANCO, C. N. **Moçambique: perspectivas económicas**. Maputo: Universidade Eduardo Mondlane e Fundação Friedrich Ebert, 1994.

CAVALCANTE, P. L. O plano plurianual: resultados da mais recente reforma do planejamento e orçamento no Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 58, n. 2, p. 129-150. Abril/junho de 2007.

CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA. **Um olhar sobre o Programa Quinquenal do Governo 2020-2024**: Sectores da Saúde e Água e Saneamento. Edição n. 5, Abril, Maputo: Centro de Integridade Pública (CIP), 2020. Disponível em: <<https://cipmoz.org/wp-content/uploads/2020/04/Programa-Quinquenal-do-Governo-.pdf>>. Acesso em: 9 ago. 2022.

CHICHAVA, J. A. C. O Pensamento Económico de Samora Machel no Plano Prospectivo e Indicativo (1980-1990). **Brazilian Journals**, v. 8, n. 1, p. 3178-3201, 2022. Disponível em: <<https://brazilianjournals.com/ojs/index.php/BRJD/article/view/42617/pdf>>. Acesso em: 07 set. 2022.

CUCO, A. Espaço de Moçambique nas relações Brasil-África: breve análise da política externa brasileiro para a África. **Revista Eletrônica Discente História. com**. Cachoeira, v. 5, n. 1, p. 39-40, 2018. Disponível em: <<https://www3.ufrb.edu.br/seer/index.php/historiacom/article/view/852>>. Acesso em: 17 set. 2022.

DE AMARAL, A.; DE MELO, C; NHATAVE, G. Universidade Da Integração Internacional Da Lusofonia Afro-Brasileira: desafios e possibilidades da integração social e internacionalização do ensino superior. *In*: MONTEIRO, Artemisa Odila Candé; LIMA, I. C. **Unilab 10 anos: Experiências, Desafios e Perspectivas de uma Universidade Internacional com a África e Timor Leste no interior da Bahia e do Ceará-Volume I**. Fortaleza: Imprece, 2021, p. 34-44. Disponível em: <<https://unilab.edu.br/wp-content/uploads/2021/08/LIVRO-UNILAB-10-ANOS-VOLUME-2-FINALIZADO-definitivo-1.pdf>>. Acesso em: 30 jul. 2023.

FERREIRINHA, I. M. N. **Planejamento Governamental**. Indaiá: UNIASSELVI, 2016. Disponível em: <<https://www.uniassevi.com.br/extranet/layout/request/trilha/materiais/livro/livro.php?codigo=21754>>. Acesso em: 23 out. 2022.

FRELIMO. **Diretivas Econômicas e Sociais do 3º Congresso**. Maputo, 1977.

_____. **Linhas Fundamentais do Plano Prospectivo e Indicativo para 1981-1990**. Maputo: Imprensa Nacional de Moçambique, 1981.

GARCIA, R. C. **A reorganização do processo de planejamento do governo federal**: o PPA Federal: o PPA 2000-2003. Texto para discussão, n. 726. Brasília: IPEA, mai. 2000.

HOLANDA, N. **Planejamento e projetos**. 12ª Edição. Fortaleza: Edições UFC, 1983.

HUNTINGTON, S. **A Terceira Onda**: a democratização no final do século XX. São Paulo: Ática, 1994.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. **List of Members**. Disponível em: [Mimf.org/external/np/sec/memdir/memdate.htm](https://www.imf.org/external/np/sec/memdir/memdate.htm). Acesso em: 10 out. 2022.

LALÁ, A.; OSTHEIMER, A. E. **Como Limpar as Nódos do Processo Democrático? Os desafios da transição democrática em Moçambique**: Transição e Consolidação Democrática em África. Moçambique: KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG, 2003.

MACHEL, S. M. **Revolução**: transformação profunda das estruturas e transformação profunda da vida. Maputo: Imprensa Nacional, 1975.

MACHEL, S. M. **A Luta Contra o Subdesenvolvimento**. Maputo: Partido Frelimo, 1983.

MACUANE, J. J. Estrutura e Agência das Instituições de Soberania e Democratização em Moçambique, 1990-2020. In: ROSARIO, D; GUAMBE, E.; SALEMA, E. (Orgs.). **Democracia Multipartidária em Moçambique**. Maputo: EISA, 2020, p. 55-79.

MAGALHÃES, J. P. A. **A Experiência de Planejamento**. Desenvolvimento e Conjuntura. Março de 1966.

MASC. **Manual de Monitoria da Governação**. Maputo: Editora Marimbique-conteúdo e publicações, Lda, 2010.

MEPT. **Análise do Plano Quinquenal do Governo (PQG) 2020-2024 para o Sector da Educação**. Maputo: MEPT, 2020.

MIANO, B. Breve conceituação de função administrativa. **Cadernos Jurídicos**, São Paulo, ano 20, nº 47, p. 57-62, jan./fev. 2019. Disponível em: <<https://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/CadernosJuridicos/47.5.pdf?d=636909377789222583>>. Acesso em: 12 mai. 2023.

MOÇAMBIQUE. Constituição da República de Moçambique (CRM). **Boletim da República**. Assembleia Popular, Maputo, 1990.

_____. Resolução n.º 12/2015 de 14 de abril de 2015. Aprova o Programa Quinquenal de Governo para 2015-2019. **Boletim da República I SÉRIE- NÚMERO 29**, abril, 2015.

_____. Resolução n.º 15/2020 de 14 de abril de 2020. Aprova o Programa Quinquenal de Governo para 2020-2024. **Boletim da República I SÉRIE- NÚMERO 70**, abril, 2020.

_____. Resolução n.º 16/2005 de 11 de maio de 2005. Aprova o Programa Quinquenal de Governo para 2005-2009. **Boletim da República I SÉRIE- NÚMERO 19**, maio, 2005.

_____. Resolução n.º 4/2000 de 9 de março de 2000. Aprova o Programa Quinquenal de Governo para 2000-2004. **Boletim da República I SÉRIE- NÚMERO 12**, março, 2000.

_____. Resolução n.º 4/2010 de 13 de abril de 2010. Aprova o Programa Quinquenal de Governo para 2010-2014. **Boletim da República I SÉRIE- NÚMERO 14**, abril, 2010.

_____. Resolução n.º 4/95 de 9 de maio de 1995. Aprova o Programa Quinquenal de Governo para o período de 1995-1999. **Boletim da República I SÉRIE- NÚMERO 18**, maio de 1995.

MOSCA, J. e OPPENHEIMER, J. **Economia de Moçambique**: século XX. Lisboa: Instituto Piaget, 2005.

MOURÃO, F. A. A.; CARDOSO, F. J.; OLIVEIRA, H., A. As relações Brasil-África: de 1990 a 2005. In: OLIVEIRA, Henrique Altemani de.; LESSA, Antônio Carlos (org.). **Relações Internacionais do Brasil**: temas e agendas. São Paulo: Editora Saraiva, 2006, p. 211-242.

NGOENHA, S. E. **Filosofia africana**: das independências às liberdades. Maputo: Edições Paulistas, 1993.

OLIVEIRA, Valéria Rezende de. Participação social nos planos plurianuais do governo federal: uma história recente. In: **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**. Brasília, vol. 3, n.º 1, pp. 24-43, 2013.

OTA, E. T. Os desafios para o uso do planejamento estratégico nas organizações públicas: uma visão de especialistas. Dissertação apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV), 2014.

PAGNUSSAT, José Luiz. Introdução, In: GIACOMONI, James; PAGUSSAT, José Luiz - **Planejamento e orçamento governamental**. Coletânea. Brasília: ENAP, 2006.

PALUDO, A. V. **Administração Pública**: teoria e questões. São Paulo: Elsevier, 2013.

JOSÉ JOAQUIM NETO CISNE
CATARINA ESPERANÇA MAQUILE DE MELO
GUIRINO DINIS JOSÉ NHATAVE
ANA THAIS CARNEIRO CISNE

REZENDE, F. **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil**. Brasília: CEPAL, LC/BRS/R.205, 2009.

_____. **Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução**. CEPAL/IPEA, 2011.

SOARES, T. **Planejamento e Administração no Brasil: Tentativas e realizações nos últimos cinquenta anos**. 2ª Edição. Fortaleza: EUFC, 1987.

SPINK, P. K.; CLEMENTE, R.; KEPPKE, R. **Continuidade e Descontinuidade Administrativa: uma análise de fatores que contribuem para a manutenção de programas, projetos e atividades públicas de êxito em governos locais brasileiros**. Relatório de pesquisa nº 60/2001. São Paulo: Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, 2001. Disponível em: <<https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/publicacoes/Rel%2060-2001.pdf>>. Acesso em: 9 mai. 2023.

WORLD BANK. The Social Dimensions of Adjustment: A General Assessment. **The World Bank Group**, African region, n. 8, dez. 1993. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/10026/multi0page.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 12 out. 2022.