PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
IX JORNADA DE PESQUISA E EXTENSÃO
O Espaço da Democracia: desdobramentos políticos e reflexos na gestão do Poder Legislativo
17 e 18 de setembro - Câmara dos Deputados, Brasília-DF

PPA, ORÇAMENTO E PLANEJAMENTO: TRÊS PERSONAGENS À PROCURA DE UMA HISTÓRIA CONSTITUCIONAL

Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt[1]

Palavras-chaves: Plano Plurianual. Planejamento Governamental. Integração plano-orçamento.

RESUMO

O objetivo do trabalho é discutir a experiência de implantação do plano plurianual (PPA) previsto no artigo 165, inciso I, da Constituição Federal, no âmbito do governo federal, extraindo as lições dessa experiência e sugerindo linhas de ação para o seu aperfeiçoamento. Os dados empíricos são obtidos na literatura já publicada sobre o tema, sistematizando-se os achados disponíveis a partir de um vasto universo de estudos parciais sobre plano plurianual.

Inicialmente, o texto explora os sentidos possíveis das disposições constitucionais sobre o PPA na perspectiva do próprio constituinte, utilizando-se para isso dos relatos históricos dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte (AFONSO, 2015; PRAÇA, 2010) - deixando de lado, portanto, as tradicionais interpretações *ex post* da doutrina jurídica. Em seguida, estes conceitos são inseridos num marco mais amplo de planejamento governamental, partindo da discussão teórica e histórica da experiência latino-americana com o planejamento do desenvolvimento e sua crítica (MARTNER; MÁTTAR, 2012; MATUS, 1987; MATUS, 1996, LAVALLE, 2011; BUSTELO, 1982) e alcançando uma discussão teórica e empírica sobre a natureza e as práticas de planejamento governamental no Brasil do século XX, com especial realce para a clivagem entre universalidade e seletividade do planejamento (ALMEIDA, 2006; GUARDIA, 1992).

Esse marco conceitual geral é então utilizado para conduzir a exposição sistematizada dos relatos sobre as diferentes etapas concretas da prática da elaboração e utilização do PPA no Brasil, desde os primeiros esboços a partir de 1991 até o plano atualmente em vigor. Nessa exposição, baseada essencialmente nos relatos da literatura técnica que veicularam as visões e motivos dos próprios formuladores dos planos em cada momento (GIACOMONI; PAGNUSSAT, 2006; GARCIA, 2000; CARDOSO JR, 2011; CARDOSO JR; SANTOS, 2015), descrevem-se os diferentes modelos de planejamento governamental associados a cada tipo de PPA implementado (incluindo a consideração de outros planos e documentos não associados ao PPA, mas que foram desenvolvidos e influenciaram significativamente o planejamento governamental ao longo de cada período). Essa exposição é seguida por uma descrição dos resultados dos diferentes trabalhos empíricos que procuraram analisar

[1] Senado Federal (fernandomrbbackup@gmail.com).

quantitativamente os produtos e resultados diretamente associados ao PPA por diferentes métricas (ATAIDE, 2005; CAVALCANTE, 2010; COSTA. 2011).

Como resultados mais relevantes dessa apreciação retrospectiva, destacam-se: a indeterminação que ainda persiste sobre a natureza concreta do instrumento do PPA na Constituição e a insuficiência dos diferentes modelos adotados para assegurar uma instrumentalidade mínima do planejamento governamental a partir do PPA e sua relação com o orçamento (embora alguns elementos de "orçamento-programa" do modelo adotado entre 2000 e 2011 tenham mostrado potencialidades para aproveitamento em contextos mais aperfeiçoados).

Em consequência, o trabalho procura extrair as lições possíveis desses resultados de tão baixa efetividade do instrumento. Destacam-se dentre essas: a necessidade de alcançar um ponto intermediário na demanda pela universalidade da cobertura do plano, assegurando que as prioridades sejam nele de fato identificadas (e tratadas com o detalhamento imprescindível à boa gestão) ao tempo em que a totalidade dos recursos governamentais é abrangida pelo plano (em grau de detalhamento menor) como única forma de viabilizar o espaço fiscal para a consecução dos objetivos priorizados; a obrigatoriedade de mecanismos de vinculação entre plano e orçamento, dando conteúdo concreto às decisões do plano; e a possibilidade e necessidade de definir os horizontes temporais dos instrumentos em função de tais objetivos.

Para evidenciar uma ferramenta concreta de vinculação plano-orçamento que atende a tais exigências, são apresentados os pontos centrais da tecnologia de *Medium-Term Budget Frameworks – MTBF*, práticas internacionalmente disseminadas de planejamento governamental de médio prazo (BITTENCOURT, 2016; BRUMBY; HEMMING, 2013; HARRIS; HUGHES; LJUNGMAN; SATERIALE, 2013), e discutida a sua aplicabilidade aos pontos específicos suscitados na análise do PPA.

Como conclusão, o trabalho apresenta as linhas gerais de uma proposta de construção de um PPA de novo tipo, que busca o mencionado ponto de equilíbrio entre universalidade e seletividade e que incorpora a tecnologia geral de MTBF junto com alguns elementos específicos dos conceitos de "orçamento-programa" já existentes na estrutura formal do orçamento brasileiro. Ao final, são discutidas as limitações existentes na proposta e indicados os eixos mais importantes de uma futura agenda de discussão sobre o PPA e o planejamento governamental no país.

REFERÊNCIAS

AFONSO, José Roberto. **Orçamento e finanças públicas na elaboração da Constituição da República de 1988**: Texto de discussão IBRE nº 87. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2015.

ALMEIDA, Paulo Roberto. A experiência brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz. (Org.) **Planejamento e orçamento governamental:** coletânea. Brasília: ENAP, 2006.

ATAIDE, Pedro Antonio Bertone. **Avaliação do plano plurianual:** análise das restrições à sua integração ao ciclo de gestão pública federal. Dissertação (Mestrado em Administração)- Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação, Universidade de Brasília, Brasília, 2005.

BITTENCOURT, Fernando. **Instituições e teoria orçamentária:** pontos para discussão econômica e gerencial. Brasília: Senado Federal, 2015. (Série Orçamento em discussão, n. 20) Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/513740/OED%2020.pdf?sequence=1>. Acesso em 2 abr. 2016.

BRUMBY, James; HEMMING, Richard. Medium-Term Expenditure Frameworks. In: ALLEN, Richard; HEMMING, Richard; POTTER, Barry H. (Org.). **The International Handbook of Public Financial Management**. London/New York: Palgrave Macmillan, 2013. p. 219-236.

BUSTELO, Eduardo S. **Política x técnica no planejamento:** perspectivas críticas. São Paulo: Brasiliense, 1982.

CARDOSO JR, José Celso (Org.) **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011.

CARDOSO JR, José Celso; SANTOS, Eugênio. (Org.). **PPA 2012 - 2015:** experimentalismo institucional e resistência burocrática. Brasília: IPEA, 2015.

CAVALCANTE, Pedro. Avaliação dos programas do PPA: estudo de caso da implantação do orçamento por desempenho. **Administração Pública e Gestão Social - APGS**, Viçosa, v. 2, n. 2, p. 220-241, abr/jun 2010. Disponível em: <http://www.apgs.ufv.br/index.php/apgs/article/view/27#.WqfhVx3wYdU>. Acesso em: 13 mar. 2018.

COSTA, Giovanni Pacelli Carvalho Lustosa. **A escolha pública no orçamento federal:** uma análise a partir dos indicadores dos programas finalísticos. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis)- Programa Multiinstitucional e Inter-Regional de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da UnB, UFPB e UFRN, Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

GARCIA, Ronaldo Coutinho**. A reorganização do processo de planejamento do Governo Federal:** o PPA 2000-2003: Texto para Discussão IPEA nº 276. Brasília: IPEA, 2000.

GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz. (Org.). **Planejamento e orçamento governamental:** coletânea. Brasília: ENAP, 2006.

GUARDIA, Eduardo Refinetti. **Orçamento público e política fiscal:** aspectos institucionais e a experiência recente - 1985/1991. Dissertação (Mestrado em Economia)- Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1992.

HARRIS, Jason; HUGHES, Richard; LJUNGMAN, Gösta; SATERIALE, Carla. Medium-Term Budget Frameworks in Advanced Economies: Objectives, Design, and Performance. In: CANGIANO, Marco; CURRISTINE, Teresa; LAZARE, Michel (Org.). **Public financial**

management and its emerging architecture. Washington: International Monetary Fund, 2013. p. 137-174.

LAVALLE, Jorge Leiva. Instituciones e instrumentos para el planeamiento gubernamental en América Latina. In: CARDOSO JR, José Celso (Org.) **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011. p. 33-176.

MARTNER, Ricardo; MÁTTAR, Jorge (Org.). **Los fundamentos de la planificación del desarrollo en América Latina y el Caribe:** textos seleccionados del ILPES (1962-1972). Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe/CEPAL, 2012.

MATUS, Carlos. Planificación y gobierno. **Revista de la CEPAL**, Brasília, 31, p. 161-177, abr. 1987.

MATUS, Carlos; HUERTAS, Franco. **O método PES:** entrevista com Carlos Matus. São Paulo: FUNDAP, 1996.

PRAÇA, Sergio. **A evolução das instituições orçamentárias no Brasil, 1987-2008**. Tese (Doutorado em Ciência Política)- Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.