

Adm. Pub.
Adm. Pub.
10,0

STM BIBLIOTECA



UNIVERSIDADE GAMA FILHO

Administração Pública – Finanças e Orçamento

Aluno: Ivo Romero da Silva

PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO

PPA/LDO/LOA

Brasília/DF
Dezembro de 2009

TD
336.12
S586p

UNIVERSIDADE GAMA FILHO

IVO ROMERO DA SILVA

PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO (PPA/LDO/LOA)

Monografia apresentada à Universidade Gama Filho como requisito parcial para obtenção do título de especialista em Administração Pública.

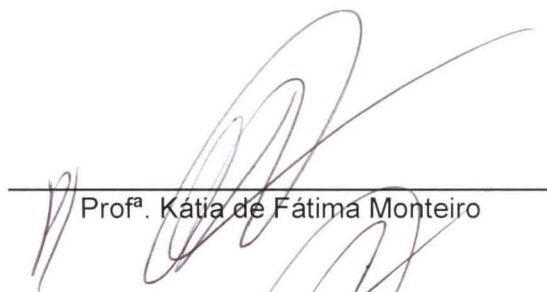
Orientadora: Prof^a. Kátia de Fátima Monteiro.

IVO ROMERO DA SILVA

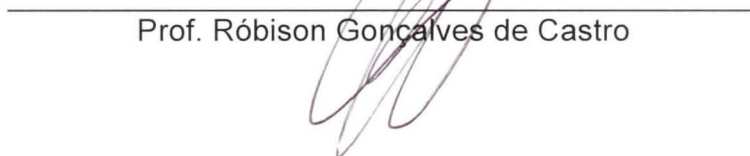
PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO (PPA/LDO/LOA)

Monografia apresentada à Universidade Gama Filho como requisito parcial para obtenção do título de especialista em Administração Pública.

Data da aprovação: 20 / 10 / 2010



Prof.ª Kátia de Fátima Monteiro



Prof. Róbison Gonçalves de Castro

Brasília/DF, 2009

“A aprendizagem é um simples apêndice de nós mesmos:
onde quer que estejamos, está também nossa aprendizagem.”

William Shakespeare

RESUMO

O presente trabalho procura analisar a constituição do Plano Plurianual - PPA, da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e da Lei Orçamentária Anual – LOA, como instrumentos de planejamento instituídos pela Constituição de 1988. A análise em questão tem ainda o propósito de entender de que forma tais instrumentos são integrados tendo em vista a consecução dos objetivos de um planejamento de médio prazo. A importância desse estudo se baseia na necessidade de compreender a sistemática de organização do planejamento governamental em coordenação com os orçamentos anuais, assim como entender a evolução do planejamento governamental diante dos cenários econômico e político que motivaram importantes mudanças na estrutura da Administração Pública e do planejamento governamental nas últimas décadas do século XX, não só no Brasil, mas em todo o mundo.

Palavras-chave: Orçamento público, planejamento governamental, administração pública, ciclo orçamentário, despesa pública, política pública.

SUMÁRIO

1. Introdução	6
2. Histórico do Orçamento Público.....	8
3. Plano Plurianual.....	22
4. Lei de Diretrizes Orçamentárias.....	41
5. Lei Orçamentária Anual	54
6. Ciclo Orçamentário e Integração PPA/LDO/LOA.....	65
7. Conclusão	80
Referências Bibliográficas	83

1. Introdução

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 165, institui o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) como instrumentos de planejamento orçamentário da Administração Pública Federal. O Plano Plurianual, considerado uma das principais novidades da nova Constituição, tem como objetivo sintetizar o planejamento orçamentário de toda a Administração Pública Federal, englobando todos os demais planos e programas de governo, inclusive o orçamento anual.

Diante do exposto, esta pesquisa tem como principal objetivo analisar a integração existente entre os três instrumentos constituídos pela nova Constituição, a fim de entender de que forma se dá o planejamento orçamentário a nível federal, identificando as peculiaridades de cada um desses instrumentos e a forma que cada um assume dentro do processo de planejamento orçamentário.

A importância de se conhecer o processo de planejamento do Governo Federal torna-se essencial diante dos novos desafios que se apresentam em função da atual conjuntura econômica, política e social. A forma de intervenção do Estado na economia se alterou diante da escassez de recursos. Ao mesmo tempo, no cenário de economias globalizadas, o governo precisa promover o desenvolvimento econômico e aumentar a competitividade do país. No plano interno, o Estado precisa se adequar às novas demandas e exigências da sociedade, produzindo bens e serviços em quantidade e qualidade necessários para promover o bem comum da sociedade – o que constitui a razão maior de sua existência.

A partir dessa concepção o planejamento governamental constitui um instrumento fundamental para dotar o processo de elaboração e gestão de políticas públicas de uma sistemática que permita maior racionalidade na definição de metas e objetivos de médio e longo prazos. Desse modo, a partir do planejamento e da gestão dos ciclos orçamentários serão produzidas informações que poderão influenciar nas estâncias decisórias do poder público, permitindo que a ação pública seja aperfeiçoada e possa oferecer os resultados esperados por toda a sociedade.

O método utilizado para o desenvolvimento do trabalho foi a pesquisa exploratória com o levantamento bibliográfico e documental, especialmente os documentos relativos à legislação orçamentária e financeira. Cabe ressaltar a grande quantidade de informação colhida de estudos publicados em revistas de Administração Pública e instituições governamentais, disponíveis na rede mundial de computadores – internet.

O trabalho encontra-se dividido em tópicos. O primeiro tópico introduz o tema orçamento público, oferecendo uma visão histórica da evolução deste instrumento de planejamento governamental. Este tópico ainda apresenta uma exposição cronológica dos principais planos que constituíram a tradição de planejamento do país. O tópico dois apresenta o Plano Plurianual, suas principais características e a evolução deste instrumento de planejamento desde a sua origem. O tópico três informa as principais características da Lei de Diretrizes Orçamentárias, demonstrando a sua importância como intermediador dos planos de médio e curto prazo, a partir da definição das metas e prioridades que constarão das Leis Orçamentárias Anuais. O tópico quatro oferece uma visão sobre a Lei Orçamentária Anual. A sua estrutura, os seus princípios e demais características que constituem este instrumento de implementação do planejamento governamental. O tópico cinco apresenta a nova configuração do ciclo orçamentário a partir da instituição dos três instrumentos de planejamento orçamentário e demonstra como tais instrumentos interagem para atingir as metas e objetivos definidos no Plano Plurianual. Neste tópico, também abordaremos os principais problemas apontados pela literatura especializada em relação à integração do PPA, da LDO e da LOA, assim como ao novo modelo de planejamento orçamentário.

E finalmente, na conclusão, analisamos a efetividade do novo modelo de planejamento instituído pela Constituição de 1988. Considerando que tal modelo foi se aperfeiçoando no decorrer do tempo, e que apesar de reconhecer um certo esforço por parte do corpo técnico do governo em criar sistemas e processos que permitam a superação dos diversos problemas identificados na sua implementação, ainda falta muito para que o modelo atinja o seu estágio ideal. No entanto, torna-se necessário ressaltar a importância da aceitação do novo modelo não só pelos servidores envolvidos no processo, como também pelos agentes políticos e dirigentes públicos, para que os resultados esperados possam no futuro se concretizar.

2. Histórico do Orçamento no Brasil

O orçamento representa, atualmente, uma ferramenta fundamental para o planejamento governamental, assumindo várias funções como instrumento de planejamento e programação. Auxiliando na gerência e administração dos recursos públicos, permitindo o acompanhamento contábil e a administração financeira, assim como o controle e avaliação dos programas implementados pela Administração Pública. Dessa forma, o orçamento tem exercido um papel relevante para atingir os objetivos do Estado, como promotor do bem comum ao conduzir as políticas públicas para atender às reais necessidades da sociedade e dessa forma cumprir as funções básicas que devem nortear a gestão de recursos públicos. Por intermédio do orçamento o Estado promove ajustes na alocação de recursos, ajustes na distribuição de renda e contribui para garantir a estabilidade econômica do país, como bem classificou Musgrave apud Giacomoni (2003) ao definir as principais funções do orçamento. No entanto, quando surgiu no Reino Unido em 1217, na famosa Magna Charta Libertatum (Carta Magna), outorgada pelo rei João Sem-Terra, o orçamento não passava de um instrumento de controle sobre o poder de tributação do Estado, um limite ao poder discricionário do soberano de criar tributos. Dessa forma, a nova carta instituía que nenhum tributo seria cobrado sem a anuência do conselho comum, o órgão de representação existente na época. Mais tarde o controle evoluiu, envolvendo, além das receitas de tributos, os gastos governamentais. Como bem observa Motta & Pires (2006, p. 16):

Nas sociedades organizadas o sistema jurídico está estruturado para que os cidadãos, os destinatários das ações estatais, não sejam surpreendidos por medidas intempestivas tomadas pelos governantes. Este fato por si só, justifica a imprescindibilidade da existência do orçamento público, cujas origens se confundem com o surgimento do Estado de Direito.

Assim, desde o seu surgimento, o orçamento tem se desenvolvido seja no aspecto conceitual e filosófico, como no aspecto técnico, procurando atender às demandas da sociedade. Desse modo, o Estado assume cada vez mais um papel mais complexo na implementação de políticas públicas. No Brasil, a evolução do orçamento tem sua origem no Brasil Império, com a chegada de D. João VI ao Brasil com toda a Corte de Lisboa, em 1808, transformando a colônia em sede da metrópole. Houve então a necessidade de organizar a administração das finanças públicas na nova sede da coroa portuguesa, principalmente em

função da abertura dos portos, com a criação do Erário Público e do Regime de Contabilidade. Como bem destaca Giacomoni (2003, p. 52): “É na Constituição Imperial de 1824 que surgem as primeiras exigências no sentido da elaboração de orçamentos formais por parte das instituições imperiais.” Giacomoni destaca o artigo 172 da Carta Magna como o precursor do instituto do orçamento público nas constituições brasileiras, assim estabelecendo:

O ministro de Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros ministros os orçamentos relativos às despesas das suas repartições, apresentará na Câmara dos Deputados anualmente, logo que esta estiver reunida, um balanço geral da receita e despesa do Tesouro Nacional do ano antecedente, e igualmente o orçamento geral de todas as despesas públicas do ano futuro e da importância de todas as contribuições e rendas públicas.

Como se vê, a Constituição de 1824, a primeira constituição da história do Brasil, já trazia em seu texto dispositivo regulando o orçamento público. Tal tendência se repetirá em todas as outras constituições brasileiras, com maior ou menor expressão, o que enfatiza a importância deste instrumento de planejamento para a Administração Pública do país. Embora a primeira constituição brasileira já apresentasse a disposição de formalização do orçamento, houve certa dificuldade na elaboração da primeira peça orçamentária nos primeiros anos de vigência da Carta Magna. Segundo Giacomoni (2003) alguns autores consideram a Lei de 14/12/1827 como a primeira lei de orçamento brasileira. No entanto, em função de várias dificuldades em relação aos mecanismos de arrecadação, assim como problemas nas comunicações e conflitos entre normas legais, não foi possível que a lei lograsse o sucesso esperado. Desta forma, considera-se o primeiro orçamento brasileiro o aprovado pelo Decreto Legislativo de 15/12/1830 que fixava a despesa e orçava a receita das antigas províncias para o período de 1/7/1831 a 30/6/1832.

Segundo a Constituição de 1824, ao executivo competia a atribuição da elaboração da proposta orçamentária. A Assembléia Geral (Câmara dos Deputados e Senado) seria responsável pela aprovação da lei de orçamento, cabendo à Câmara dos Deputados a prerrogativa de iniciativa sobre as leis referentes aos impostos. À Câmara dos Deputados também cabia a iniciativa de fiscalização da execução do orçamento. Conforme ressalta Aguiar (2005) a Constituição de 1824 foi reformada pela Lei nº 16, de 12-8-1834, que regulou e definiu como competências das assembleias legislativas provinciais a fixação das despesas municipais e provinciais e a instituição de impostos para custeá-las, sob a condição de não

prejudicar as imposições gerais do Estado. As assembleias também seriam responsáveis pela distribuição da renda entre os municípios e a fiscalização da aplicação de tais recursos.

Santa Helena (2004) destaca que a Constituição imperialista inaugurou o princípio da anualidade, estabelecendo que a autorização legislativa da despesa deveria ser renovada a cada exercício financeiro. Introduziu também o princípio da legalidade da despesa, pois estabelecia a submissão da Administração à lei, ou seja, a despesa pública deveria obrigatoriamente ter prévia autorização legal.

Com a proclamação da República foi promulgada a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, em 24 de fevereiro de 1891. Esta constituição aprovada por representantes do povo brasileiro, reunidos em Congresso Constituinte, apresentou importantes inovações na distribuição das competências em relação à lei orçamentária. A elaboração da lei que antes era competência privativa do Poder Executivo passou a ser função exclusiva do Congresso Nacional, da mesma forma a tomada de contas do Executivo. Para este último fim foi instituído constitucionalmente o Tribunal de Contas, com a seguinte redação:

Art. 81 - É instituído um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso. Os membros deste Tribunal serão nomeados pelo Presidente da República, com aprovação do Senado, e somente perderão os seus lugares por sentença.

Para a elaboração do orçamento, segundo as novas definições da Constituição de 1891, informa Giacomoni (2003) os parlamentares tiveram que definir qual das duas casas do Congresso Nacional seria incubida da nova atribuição. Dessa forma, a Câmara dos Deputados passou a ser responsável pela iniciativa de lei orçamentária. Arizio Viana apud Giacomoni (2003) observa que a iniciativa para elaboração da lei orçamentária sempre partiu do gabinete do ministro da Fazenda que orientava extra-oficialmente a comissão parlamentar de finanças na confecção da peça orçamentária.

Sob a vigência da Constituição de 1891 foi aprovado, em 1922, o Código de Contabilidade Pública da União. A instituição do Código de Contabilidade Pública representou um grande avanço técnico no processo de gestão da Administração Pública em âmbito federal, permitindo o ordenamento das atividades administrativas pertinentes às áreas orçamentárias, financeiras, contábeis e patrimoniais, entre outras. O Código de Contabilidade Pública, em seu artigo 13, estabelecia que o governo deveria enviar até o dia 31 de maio à Câmara dos Deputados a proposta de fixação da despesa juntamente com a receita geral da

República, como base para que o Legislativo pudesse levar adiante a sua prerrogativa de iniciar o processo orçamentário. Desta forma, o Executivo tornava-se novamente o efetivo responsável pela iniciativa de elaboração da peça orçamentária.

A Constituição outorgada em 16 de julho de 1934, logo após a revolução de 1930 e a revolução constitucionalista de 1932, reservou uma posição de destaque ao orçamento. Aprovada em um momento de mudanças sociais associadas ao deslocamento do eixo produtivo da agricultura para a indústria, inaugurando a modernização do Estado brasileiro, nesta Constituição o orçamento é classificado numa seção própria, onde a competência para elaboração da proposta orçamentária é atribuída ao presidente da República. O Legislativo ficou encarregado da aprovação do orçamento e do julgamento das contas do presidente sob o auxílio do Tribunal de Contas. A nova carta não estabeleceu limites ao poder de emendas ao orçamento por membros do legislativo, caracterizando-se pela co-participação dos poderes legislativo e executivo na elaboração da lei de orçamento. No entanto, a Constituição de 1934 teve breve duração e, em 1937, em um ambiente conturbado por crises políticas, foi outorgada pelo presidente Getúlio Vargas a quarta Constituição brasileira instituindo a ditadura do Estado Novo. Na Constituição de 1937, o orçamento foi classificado num capítulo à parte, constituído de seis artigos. Nela ficou estabelecido que a proposta orçamentária seria elaborada por um departamento administrativo que seria criado junto à Presidência da República e deveria ser votada pela Câmara dos Deputados e pelo Conselho Fiscal. O Conselho Fiscal seria uma espécie de Senado formado suplementarmente por dez membros nomeados pelo presidente da República. No entanto, segundo Giacomoni (2003), as duas câmaras legislativas nunca foram instaladas e o orçamento federal foi, na verdade, elaborado e decretado pelo chefe do Executivo.

O Estado Novo se caracterizou por ser um regime político centralizador e autoritário. Em 1939, o presidente Getúlio Vargas, por meio do Decreto-lei nº 1.202/39, pôs fim ao que restava da autonomia dos Estados e Municípios e estabeleceu que a nomeação dos governadores estaduais, denominados interventores, seria prerrogativa do presidente da República. O mesmo decreto previa a criação, em cada Estado, de um Departamento Administrativo, com membros nomeados diretamente pelo presidente da República. Tal Departamento seria encarregado, entre outras atribuições, de aprovar os projetos de orçamento do Estado e dos Municípios, assim como a fiscalização da execução dos mesmos.

Motta & Pires (2006) destacam a criação, em 1938, do Departamento de Administração do Serviço Público (DASP), órgão responsável pelo início do planejamento orçamentário no Brasil, cujo objetivo principal era organizar anualmente a proposta

orçamentária seguindo as instruções do presidente da República. No mesmo ano, foram feitas as primeiras tentativas do governo de padronizar o orçamento com base no padrão desenvolvido pelo Conselho Técnico de Economia e Finanças, como resultado da primeira Conferência de Técnicos da Contabilidade Pública e Assuntos da Fazenda.

A quinta Constituição brasileira, promulgada em 1946, veio restituir o regime democrático ao país, após a queda de Getúlio Vargas e o fim do Estado Novo. A Carta Magna de 1946 denominada “planejamentista”, ao explicitar a criação de planos setoriais e regionais, restabelecia o orçamento misto, conforme definição de Arízio de Viana apud Giacomoni (2003), com a prerrogativa de elaboração do projeto de lei orçamentária recaindo sobre o executivo que deveria enviá-lo ao Congresso para discussão e votação. O instituto da emenda também foi assegurado, confirmando a co-participação do legislativo na elaboração orçamentária. Esta constituição também consagrou princípios básicos como a unidade, a universalidade, a exclusividade e a especialização, como se pode observar em seu artigo 73¹:

Art 73 - O orçamento será uno, incorporando-se à receita, obrigatoriamente, todas as rendas e suprimentos de fundos, e incluindo-se discriminadamente na despesa as dotações necessárias ao custeio de todos os serviços públicos.

§ 1º - A lei de orçamento não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa para os serviços anteriormente criados. Não se incluem nessa proibição:

I - a autorização para abertura de créditos suplementares e operações de crédito por antecipação da receita;

II - a aplicação do saldo e o modo de cobrir o *déficit*.

§ 2º - O orçamento da despesa dividir-se-á em duas partes: uma fixa, que não poderá ser alterada senão em virtude de lei anterior; outra variável, que obedecerá a rigorosa especialização.

A Constituição de 1946 também evidenciou o papel do Tribunal de Contas, na seção referente ao orçamento, determinando a sua competência para acompanhar e fiscalizar a execução do orçamento, julgar as contas dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos, assim como as contas dos administradores das entidades autárquicas, e julgar a legalidade dos contratos de aposentadorias, reformas e pensões.

A Constituição de 1967 veio institucionalizar o regime militar implantado em 1964. A sexta Constituição se caracterizava por estabelecer uma hierarquia entre os poderes que

¹ BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil: promulgada em 18 de setembro de 1946.

estabelecia uma função centralizadora para o Executivo em detrimento dos outros Poderes. O orçamento recebeu um papel de relevância, sendo classificado numa seção própria constituída de oito artigos. Giacomoni (2003) informa que novas regras e princípios foram adotados no processo de elaboração e fiscalização do orçamento, regras e princípios que foram também estendidos aos Estados. A grande alteração consistiu na retirada da prerrogativa do Poder Legislativo de iniciativa de leis ou emendas que instituíssem ou aumentassem as despesas. Desta forma, determinava que competia ao Executivo e unicamente a ele a iniciativa de leis orçamentárias, assim como a abertura de créditos, a fixação de vencimentos e vantagens dos servidores públicos, como a concessão de subvenção ou auxílio, ou qualquer outro ato que autorizasse, criasse ou aumentasse a despesa pública. Não permitindo a deliberação de emendas que viessem a modificar o projeto de lei orçamentária. Assim, o papel do Legislativo passou a ser o de meramente aprovar o projeto de lei apresentado pelo Executivo. Motta & Pires (2006) ressaltam que, além do Executivo centralizar em seu poder todas as prerrogativas referentes à lei orçamentária, o orçamento monetário, que continha toda a programação da política monetária e cambial, e o orçamento das empresas estatais não passavam pelo Congresso Nacional.

No entanto, nesse período, foi de fundamental importância para o processo orçamentário a criação da Lei nº 4.320/64. Aprovada em 17 de março de 1964, esta lei foi instituída com o compromisso de consolidar a padronização dos procedimentos orçamentários em todas as esferas governamentais, objetivo este perseguido desde a realização da 1ª Conferência de Técnicos em Contabilidade Pública e Assuntos Fazendários, na década de 30, quando o foco era a organização das finanças estaduais e municipais. A lei, criada para estabelecer normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, tinha, ao lado de critérios tradicionais de classificação da despesa, adotado a classificação econômica e a classificação funcional, sendo a última subdividida em dez funções, que por sua vez eram divididas cada uma em dez subfunções.

Embora a Lei nº 4.320/64 tenha adotado a classificação funcional programática, o governo federal passou a elaborar o orçamento, a partir de 1967, classificando-o por programas e subprogramas e estes em projetos e atividades, sem que isso impedisse que a Lei nº 4.320/64 continuasse a desempenhar o papel de norma geral de direito financeiro e controle dos orçamentos. Em 1967, também foi lançado o Decreto-lei nº 200, como norma disciplinadora das questões de organização e de reforma administrativa da União. A partir deste decreto o planejamento passou a constituir um dos princípios fundamentais de

orientação para as atividades da Administração Pública Federal. Assim o orçamento-programa anual assumiu a posição de instrumento básico de planejamento, juntamente com o Plano Geral de Governo, dos Programas Gerais, Setoriais e Regionais com duração plurianual e da Programação Financeira de Desembolso.

Foi o Decreto-lei nº 200/67 que criou o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, tendo como competência a elaboração da programação orçamentária e a proposta orçamentária anual. Em 1971 foi instituída pelo novo ministério a Subsecretaria de Orçamento e Finanças, com a atribuição de órgão central do sistema orçamentário, sendo renomeada, no ano seguinte, como Secretaria de Orçamento e Finanças – SOF.

A Constituição de 1988 foi concebida após um forte movimento de redemocratização do país que culminou com a campanha das eleições diretas e a convocação de uma Assembléia Nacional Constituinte. Giacomoni (2003) afirma que a nova Constituição dedicou uma seção exclusiva ao orçamento constituída de cinco artigos, que trazem novos conceitos e regras, além de consagrar e confirmar princípios e normas já tradicionais. Segundo o autor, entre as principais inovações apresentadas destacam-se a retomada da prerrogativa do Poder Legislativo de propor emendas ao projeto de lei do orçamento e sobre a despesa. E a obrigatoriedade do Executivo encaminhar ao Legislativo, anualmente, o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Motta & Pires (2006) destacam a hierarquia dos instrumentos de planejamento apresentados pela nova Constituição, em seu artigo 165, formados pelo Plano Plurianual, as Diretrizes Orçamentárias e os Orçamentos Anuais, considerando-os inovadores em relação aos processos orçamentários anteriores. Essencialmente, a nova Constituição estabelece a integração entre os três instrumentos de planejamento orçamentário instituídos: PPA, LDO e LOA. Dessa forma, as inovações apresentadas pela nova Constituição refletem a tendência seguida nos últimos anos de reforma da Administração Pública, colocando o planejamento como um dos alicerces da nova Administração Pública Federal. Desse modo, o texto constitucional reforça a idéia que associa planejamento e orçamento, estabelecendo a obrigatoriedade da elaboração de Planos Plurianuais referentes às despesas de capital e os demais programas de duração continuada, que orientarão a formulação das leis de diretrizes orçamentárias e a elaboração das Leis Orçamentárias Anuais.

Dando prosseguimento às inovações trazidas pela Constituição de 1988, em maio de 2000, foi criada a Lei Complementar nº 101, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal. Atendendo a dispositivo da própria Constituição, esta lei estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com destaque para o

planejamento, o controle, a transparência e a responsabilização como pontos básicos. A Lei de Responsabilidade Fiscal também atuará em consonância com os novos instrumentos de planejamento orçamentário instituídos pela nova Constituição Federal.

2.2. Evolução do Orçamento Público

Desde que surgiu, o orçamento tem evoluído conforme o papel que tem desempenhado na sociedade, dessa forma tem apresentado uma tendência a tornar-se mais sofisticado à medida que evoluem as instituições democráticas e à medida que a economia torna-se mais complexa. Outro aspecto que influenciou a evolução do orçamento foi o avanço do conhecimento, principalmente, nas áreas de economia e administração, muitas vezes sendo influenciado por experiências da iniciativa privada. Albuquerque, Feijó & Medeiros (2006) ressaltam que à medida que evoluíram as técnicas de planejamento e a atuação do Estado na economia, novas funções foram assumidas pelo orçamento. Tais experiências deram origem a diferentes espécies de orçamento, como se pode observar resumidamente no quadro abaixo:

Quadro de tipos de orçamento:

Espécies de orçamento	Principais características
Orçamento Tradicional	Sua função principal consiste em instituir um controle político sobre as receitas e despesas do Estado, com o objetivo de limitar a expansão descontrolada dos gastos. Esse tipo de orçamento não tinha como objetivo refletir um programa de governo e apontar metas e objetivos a atingir.
Orçamento de Desempenho	Representa uma evolução do orçamento tradicional na medida em que avalia não só o total dos gastos, mas também o resultado da ação governamental, por meio da análise do desempenho organizacional a partir do programa de trabalho, visando aperfeiçoar o processo orçamentário.
Orçamento Incremental	Trata-se de uma prática orçamentária caracterizada pela elaboração de orçamentos a partir de acréscimos marginais sobre a mesma estrutura de despesa dos orçamentos anteriores. Dessa forma se perpetua a programação orçamentária realizando apenas acréscimos e pequenos ajustes anuais, sem que haja uma reavaliação das

	necessidades da sociedade.
Orçamento Base Zero	Representa um contraponto ao orçamento incremental na medida em que são reavaliadas todas as despesas dos órgãos do governo, analisando quais as reais necessidades das ações a serem desenvolvidas, sem considerar as despesas executadas no exercício anterior. Este tipo de orçamento não permite uma integração com um plano plurianual, pois os planos plurianuais já definem previamente quais ações devem ser desenvolvidas em cada exercício.
Orçamento-Programa	Espécie de orçamento que tem como base os programas de governo, com seus objetivos e metas. Tal orçamento está estreitamente associado ao planejamento, nele são indicados os programas e as ações a serem realizados, bem como os projetos e atividades.

Segundo Allen Schick apud Core (2001) a análise de todo sistema orçamentário compreende, basicamente, a análise do desempenho de três funções: planejamento, gerência e controle. De acordo com essa idéia, toda reforma orçamentária altera o equilíbrio entre estas três funções. A ênfase em qualquer desses atributos num sistema orçamentário leva ao segundo plano os demais fatores, sendo raro na prática o equilíbrio de tais atributos na operacionalização de sistemas orçamentários. Desse modo, no orçamento tradicional, que representa os primeiros estágios da evolução da técnica orçamentária, prevalece uma preocupação predominante com o controle. Já no orçamento funcional ou de desempenho existe uma ênfase na orientação gerencial. Existe uma estruturação do orçamento em termos de funções, projetos e atividades, com os custos associados, com mensurações que permitem a avaliação do desempenho das atividades previstas. No orçamento-programa a orientação predominante constitui o planejamento. Nesta espécie de orçamento existe uma análise criteriosa que permeia todo o processo orçamentário desde a estruturação das políticas, com base em estudos de dados sobre custos e benefícios das diferentes alternativas para atingir os objetivos propostos, até a mensuração dos produtos a serem alcançados para garantir a eficácia na obtenção de tais objetivos. A partir dessa concepção, Core (2004) identifica três importantes reformas orçamentárias no processo de modernização administrativa brasileira nos últimos 40 anos. Assim desde a década de 40, quando foram envidados esforços para a fundação de princípios fundamentais para a elaboração e padronização dos orçamentos

estaduais e municipais, como a edição do Decreto-lei nº 2.416/40, instituindo o orçamento tradicional, três reformas são apontadas como norteadoras do processo de planejamento orçamentário no Brasil. A primeira, inaugurada com a edição da Lei nº 4.320/64, responsável por introduzir um modelo orçamentário com ênfase no controle e gerência dos meios, avaliação de custos e análise funcional da despesa, características do orçamento funcional ou de desempenho. A segunda reforma, na mesma década de 60, apresenta o orçamento-programa como uma inovação da técnica orçamentária associada à preocupação em integrar o planejamento e a análise de políticas ao processo orçamentário. Sendo evidente a predominância do planejamento nesta concepção de orçamento. É preciso ressaltar que tal modelo orçamentário foi fortemente influenciado pelo PPBS norte americano. A terceira reforma, marcada pela nova concepção de Administração Pública brasileira, com características mais gerenciais e menos burocrática, teve como marco o Plano Plurianual 2000-2003 e a Lei Orçamentária de 2000, quando ao lado das categorias básicas do orçamento-programa, sem relegar a segundo plano o controle, introduziu-se um modelo orçamentário por produtos e resultados, como estava acontecendo em outros países.

Albuquerque, Feijó & Medeiros (2006) enfatizam que a Lei nº 4.320/64 contemplou a integração entre o planejamento da ação governamental e o orçamento público. Tal acepção foi depois confirmada pelo Decreto-lei nº 200/67 que determina em seu artigo 15 que a ação administrativa do Poder Executivo deverá obedecer a programas gerais, setoriais e regionais, de duração plurianual, elaborados pelos órgãos de planejamento sob a orientação do presidente da República. No artigo 16, estabelece ainda que seja elaborado anualmente um orçamento-programa que discriminará a etapa do programa plurianual a ser implementada no exercício seguinte e que servirá de base para a execução do programa anual. Dessa forma evidencia-se que a execução e a elaboração dos orçamentos anuais devem ser precedidas por um planejamento da ação governamental estabelecido por meio de uma estratégia de atuação do governo. Em complemento à implantação do orçamento-programa foi adotada a classificação funcional-programática, por meio da Portaria SEPLAN nº 9, de 28 de janeiro de 1974, que permitiu a associação das dotações orçamentárias a programas de trabalho e funções governamentais, o que consistiu em uma revolução na forma de apresentação do orçamento. Em 1988, foi implementada uma reforma gerencial no sistema de planejamento, em consonância com a tendência mundial de modernização do gerenciamento dos processos e da programação das políticas públicas. O marco inicial dessa reforma foi o lançamento do Decreto nº 2.829/98, estabelecendo normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União. Uma das orientações da nova norma determinava, em seu artigo

3º, o aperfeiçoamento da classificação funcional-programática, tendo em vista o estímulo, em todas as esferas de governo, do gerenciamento por programas. A partir deste decreto foi atualizada a discriminação da despesa por função, como o maior nível de agregação das diversas áreas de atuação do governo. A função por sua vez era subdividida em subfunções que representavam agregações de determinados subconjuntos de despesas. Abaixo das subfunções tínhamos os programas, como instrumento de organização da ação governamental para realização dos objetivos definidos, sendo mensurados por indicadores estabelecidos no Plano Plurianual. Os programas eram detalhados em projetos, atividades e operações especiais. Desse modo, as ações constantes das Leis Orçamentárias Anuais passaram a apresentar esta estrutura a partir do ano de 2000.

2.2. Histórico do Planejamento no Brasil

Albuquerque, Feijó & Medeiros (2006) destacam o Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional, desenvolvido no período de 1939 a 1944, como o marco inicial do planejamento no Brasil. Segundo os autores, foi a primeira tentativa de alocação de recursos objetivando alcançar fins específicos. Embora fosse um plano precário, repleto de falhas e não contemplasse a totalidade dos setores governamentais. Tinha como principais objetivos a criação de indústrias básicas, a execução de obras públicas essenciais e o aparelhamento da defesa nacional. Mais do que um plano tratava-se de uma listagem de obras a serem executadas, no entanto há de se destacar o foco estratégico em soberania e defesa nacional.

Logo depois, destaca-se o Plano de Obras e Equipamentos, referente ao período de 1944 a 1948. Este plano foi fortemente influenciado por duas missões técnicas norte-americanas que realizaram estudos tendo em vista apresentar o diagnóstico dos problemas brasileiros e os meios para resolução de tais problemas. As missões Taub (1942) e Cooke (1943) exerceram grande influência sobre as técnicas de planejamento desenvolvidas pelos técnicos brasileiros. O plano em si apresenta avanços metodológicos em relação ao plano anterior, tendo como objetivos principais o apoio a obras públicas e incentivo às indústrias básicas. Em decorrência de problemas econômicos, o plano não pode ser estendido por muito tempo. Seu orçamento acabou sendo incorporado ao Orçamento Geral da república.

O Plano SALTE, implementado no período de 1950 a 1954, durante o governo Eurico Gaspar Dutra, constituiu a primeira experiência brasileira de planejamento sob um regime democrático. Desenvolvido sob influência de técnicos do DASP, o plano priorizou quatro

setores para os investimentos governamentais: saúde, alimentação, transporte, e energia. Embora o plano tenha inovado numa tentativa de articulação com as demais esferas de governo, o plano não obteve o êxito esperado. Defasagem entre os recursos previstos e os aplicados, falta de controle e excesso de centralização levaram o plano ao fracasso.

O Plano de Metas, criado durante o governo Juscelino Kubistchek, elegeu trinta metas distribuídas em quatro grandes setores: energia, transporte, agricultura e alimentação, e indústrias de base. Instituído sob o apoio técnico do Conselho de Desenvolvimento, criado em 1956, que tinha entre as suas atribuições o encargo de elaborar planos e programas de governo, o Plano de Metas obteve êxito no plano de industrialização da economia e na superação de pontos de estrangulamento que inviabilizavam o desenvolvimento do país. Em contrapartida, o Plano de Metas gerou conseqüências indesejáveis como desequilíbrios na balança de pagamento e inflação. Cabe destacar o aspecto inovador do plano em termos de planejamento referente à instituição do planejamento indicativo e a aplicação de estruturas paralelas ao poder público para gerenciamento das metas, imprimindo maior velocidade e capacidade de decisão.

O Plano Trienal constituiu uma tentativa de planejamento instituída pelo breve governo de João Goulard. O plano tinha como objetivo solucionar problemas estruturais do país, agindo de forma integrada sobre sua estrutura econômica e social. O planejamento era concebido como requisito fundamental para o desenvolvimento econômico. Entre as prioridades do plano podemos citar: a manutenção de elevada taxa de crescimento do Produto Interno Bruto, o controle da inflação, a redução do custo social do desenvolvimento, com uma distribuição melhor de seus resultados e a redução das desigualdades regionais. Apesar de ter durado apenas cinco meses, este plano se notabilizou pelas metas audaciosas de caráter estrutural, não se restringindo apenas a objetivos econômicos.

O Programa de Ação Econômica do Governo – PAEG, instituído pelo governo Castelo Branco, no período de 1964 a 1966, estabelecia como objetivos principais: imprimir maior velocidade ao desenvolvimento econômico, reduzir a inflação, combater os desníveis econômicos setoriais e regionais, reduzir o desemprego, assim como corrigir a tendência deficitária do balanço de pagamentos. O Plano, embora não atingisse todos os objetivos previstos, obteve relativo êxito na sua implementação, gerando significativa evolução da situação econômica do país.

O Plano Decenal, referente ao período de 1967 a 1976, embora não tenha sido implementado, representa a primeira tentativa de planejamento de longo prazo brasileira, uma vez que previa um planejamento de dez anos.

O governo Costa e Silva desenvolveu o Programa Estratégico do Desenvolvimento, durante o período de 1968 a 1970, tendo como objetivos a aceleração do desenvolvimento econômico paralelamente ao controle da inflação, o desenvolvimento a serviço do progresso social, assim como a criação de oportunidades de emprego. O programa obteve grandes resultados no aspecto econômico, gerando altas taxas de crescimento do PIB no período de sua implementação. No entanto, não alcançou o mesmo sucesso no campo social.

As Metas e Bases para Ação do Governo constituem mais um protocolo de intenções desenvolvido no governo Médici do que propriamente um plano. Compreendendo o período de 1970 a 1972, a partir deste protocolo o governo procurou aperfeiçoar e dar seguimento aos objetivos definidos pelo PAEG. Desse modo, instituía como meta o ingresso do Brasil no mundo desenvolvido até o final do século, com o desenvolvimento de políticas que permitissem o crescimento expressivo do PIB, o desenvolvimento auto-sustentado integrado e o crescimento dos setores de infra-estrutura.

O Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico – I PND, implementado no período de 1972 a 1974, pode ser considerado como um aperfeiçoamento do Plano de Metas e Bases, separando o planejamento em duas grandes partes: uma referente ao modelo brasileiro de estratégia de desenvolvimento e a outra referente a execução da estratégia. Desse modo o I PND evidencia uma preocupação com a execução da estratégia de governo. Os objetivos definidos pelo plano eram os seguintes: colocar o Brasil, no prazo de uma geração, na categoria das nações desenvolvidas; duplicar, até 1980, a renda per capita do país; desenvolver a economia para atingir um patamar de crescimento do PIB entre 8% e 10%. Durante a execução do plano houve a expansão da fronteira econômica, a consolidação do desenvolvimento no Centro-Sul e as primeiras experiências referentes a industrialização do Nordeste. Durante este período observou-se a preocupação com a redução das desigualdades regionais e com a integração nacional. Como consequência do plano houve uma relativa modernização da economia e a tentativa de atenuar a dependência externa. Também foi verificado um considerável crescimento econômico associado a baixa inflação.

O Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico – II PND, implementado entre os anos de 1975 e 1979, sofreu grande influência da crise do petróleo. Havia uma grande expectativa em torno desse plano em função do sucesso do Primeiro PND. No entanto a crise econômica constituiu um grande obstáculo para sua consecução. Enquanto vigorou, foi frequentemente alvo de duras críticas, perdendo sua credibilidade ao longo de sua execução.

O Terceiro Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico – III PND, desenvolvido no período de 1980 a 1985, em plena crise econômica mundial e nacional combinada com o

desgaste político do regime militar, encerrou de forma frustrante este período de planejamento governamental brasileiro. Seguindo o fracasso do plano anterior, não conseguiu alcançar nenhum dos objetivos estabelecidos. O ambiente econômico internacional não era nada favorável e internamente as altas taxas de inflação e o desequilíbrio da balança de pagamentos constituíam agravantes consideráveis na condução de qualquer plano. Este processo desencadeou um ceticismo generalizado em torno da importância do planejamento para o desenvolvimento da ação governamental.

A década de oitenta não oferecia grandes perspectivas em termos de planejamento governamental. Com a alta do petróleo e a elevação das taxas de juros internacionais no início da década, o Brasil, em face da estratégia de financiamento do crescimento econômico acelerado do período precedente, encontrava-se endividado e tendo que concentrar esforços para o restabelecimento do equilíbrio da economia e das finanças públicas. Os altos índices de inflação não permitiam qualquer tipo de planejamento a longo prazo. Desse modo, o governo teria que primeiro recuperar o equilíbrio da economia e promover o controle da inflação para novamente poder cogitar sobre a possibilidade de estratégia de ação de longo prazo. Por outro lado, também teria que recuperar a credibilidade perdida em função dos resultados dos planos implementados anteriormente. Pois, se por um lado, foram eficazes na promoção do desenvolvimento econômico em um dado momento, por outro lado haviam produzido forte concentração de renda e gerado o desequilíbrio das finanças públicas. Somente no fim da década de oitenta, com a promulgação da nova Constituição, o Brasil voltaria a retomar o planejamento como estratégia de governo, com a instituição do Plano Plurianual, integrado à Lei de Diretrizes Orçamentária e à Lei Orçamentária Anual. Mais do que permitir o planejamento governamental, estes três instrumentos de planejamento iriam permitir uma reforma no modelo de planejamento governamental.

3. Plano Plurianual

3.1. Conceito

O Plano Plurianual constitui um dos instrumentos de planejamento orçamentário instituído pela Constituição Federal de 1988 ao lado da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual. O Plano Plurianual tem como objetivo estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública Federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as despesas referentes aos programas de duração continuada durante um período de quatro anos. Desse modo, o Plano Plurianual assume o papel central no processo de planejamento do Governo Federal para, de forma complementar com a Lei de Responsabilidade Fiscal, coordenar e compatibilizar os orçamentos anuais, com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e as estratégias e diretrizes definidas pelo plano. O Plano Plurianual pode ser considerado como um instrumento de organização da ação governamental, tendo em vista elevar o desempenho gerencial da Administração Pública e dessa forma contribuir para que as metas estabelecidas sejam atingidas para atender às prioridades do governo.

3.2. Evolução do modelo de PPA

A Constituição de 1988 retoma a tradição de planejamento governamental instituindo o Plano Plurianual. Muito diferente dos planos plurianuais até então elaborados, o Plano Plurianual constitui um instrumento abrangente de definição dos objetivos, diretrizes e metas da Administração Pública Federal. Diferencia-se, por exemplo, do Orçamento Plurianual de Investimento - OPI, criado pela Constituição de 1967, por ampliar o seu escopo de atuação até então limitado aos investimentos, assim considerados os projetos, as despesas de capital e obras.

De acordo com Albuquerque, Feijó & Medeiros (2006), o Plano Plurianual representa o instrumento legal de maior alcance temporal empregado na definição de prioridades e no direcionamento das ações do governo. Desse modo, para que sua implementação seja efetiva torna-se necessário que a sua formulação, execução, acompanhamento e avaliação sejam desenvolvidos sob rígidos critérios que garantam a sua credibilidade perante a estrutura administrativa do Estado, perante o Poder Legislativo e a população. Pois muito além de constituir um instrumento de planejamento do Estado, a Lei do Plano Plurianual representa

um compromisso entre o governo e a sociedade. Por outro lado, para que o plano seja exequível, este precisa atingir a universalidade a que se propõe adequando-se à estrutura institucional do próprio Estado para sua operacionalização, assim como adequar-se às diversidades sociais e regionais do imenso país. O Plano necessita, ainda, manter a vitalidade com o objetivo de permitir que as estratégias e resultados previstos no PPA mantenham-se alinhados às prioridades do governo. Os recursos devem estar de acordo com as linhas de atuação. As estratégias e objetivos estabelecidos devem se manter coerentes com a realidade que vive a sociedade e o Estado.

Dada a sua importância e a dimensão do seu escopo de atuação, entende-se que a formulação do Plano Plurianual seja consequência de um plano estratégico ou que seja desenvolvido segundo metodologias que agreguem uma visão estratégica às linhas gerais que compõem o PPA. Isso se torna fundamental na operacionalização do plano uma vez que a estratégia de ação do governo ficará exposta a inúmeras variáveis que transformam os cenários em que está inserido o governo.

Embora não haja um modelo legalmente instituído para a organização e formatação do Plano Plurianual, como bem destaca a Nota Técnica Conjunta referente ao Projeto de Lei do PPA de 2004-2007², de 09/02/2004. Isso se deve principalmente à falta de regulamentação do § 9º do artigo 165 da Constituição Federal de 1988, que determina a criação de lei complementar dispendo sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual. Dessa forma, a elaboração dos Planos Plurianuais tem sido normatizada pelo Decreto-lei nº 2.829, de 29 de outubro de 1998, que estabelece normas para a elaboração e a execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União e subsequentemente pela Portaria nº 117, de 12 de novembro de 1998. O modelo vem a cada plano sedimentando as suas bases conceituais e incorporando inovações que visam o aperfeiçoamento do sistema de planejamento governamental.

Analisando a evolução do Plano Plurianual desde sua instituição pela Constituição de 1988, observa-se que o modelo vem sendo aprimorado ao longo dos planos implementados. Garcia apud Cavalcante (2007) afirma que o primeiro PPA referente ao período de 1991 a 1995 é considerado um fracasso do ponto de vista do planejamento e da gestão orçamentária. Tal constatação pode ser explicada em parte pela instabilidade econômica e política que culminou com o impeachment do presidente Collor. O segundo PPA 1996-1999, denominado

² Nota Técnica Conjunta, de 9 de fevereiro de 2004. Projeto de Lei do PPA 2004/2007.

Brasil em Ação, é tido como uma experiência piloto de gerenciamento elaborado num contexto de maior estabilidade econômica. Este plano inaugura a aproximação entre planejamento e gestão orçamentária. Na sua implementação propunha gerenciar de forma coordenada 42 empreendimentos estratégicos divididos nas áreas social, de desenvolvimento econômico e de infra-estrutura. O plano apresentou algumas inovações como a criação dos gerentes de empreendimento, do sistema de informações gerenciais, do controle de fluxo financeiro e da gestão de restrições. No entanto, houve dificuldades na implementação do plano, segundo Ataíde apud Cavalcante (2007), primeiro a falta de integração entre a área responsável pela modernização das instituições públicas, tendo à frente o Ministério de Administração e Reforma do Estado (MARE), e a área responsável pelo planejamento e orçamento federais – o Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO). Além disso, havia a limitada capacidade do governo de fazer o acompanhamento da ação governamental, prejudicada pela incompatibilidade de linguagem e de metodologias aplicadas aos sistemas de planejamento e de orçamento. Segundo Garcia apud Cavalcante (2007), não houve articulação entre projetos e atividades orçamentárias e os objetivos do governo. Para se ter idéia do grau de maturidade deste plano é preciso observar que o PPA não chegou a ser objeto de avaliação, pois não havia instrumentos de sistemas de monitoramento e avaliação efetivos. O que predominou foi a preocupação com a questão fiscal, reduzindo a prática do planejamento entre as prioridades do governo.

O Plano Plurianual 2000-2003 inaugurou uma transformação no processo orçamentário brasileiro, sob a influência da Nova Administração Pública ou Gerencialismo. Segundo Core (2004) a Reforma do Planejamento e Orçamento tem como base a proposta de superação do orçamento orientado para o controle dos gastos tendo em vista um enfoque na produção pública, por meio da busca sistemática de resultados específicos, a partir de um processo de integração entre orçamento e planejamento. De acordo com essa nova concepção, a avaliação torna-se fundamental na consecução dos objetivos governamentais orientados por uma gestão baseada em resultados. Assim, os indicadores assumem posição estratégica para o alcance dos objetivos propostos. Pois, a partir dos indicadores torna-se possível monitorar mudanças, identificar problemas, influenciar as equipes, medir rendimentos e estabelecer comparações com outras agências. Com as informações fornecidas pelos indicadores abre-se a possibilidade de potencializar e exercer ações corretivas sobre os programas, seus projetos e ações sob a supervisão dos gestores, gerando credibilidade e confiança na sociedade em geral. Dessa forma, o modelo de gestão por resultados constitui um método *integrado* de alocação de recursos, por meio de indicadores que promovem a integração de todo o sistema.

O eixo central do modelo de gestão pública adotado pelo Plano Plurianual 2000-2003 constituiu-se da combinação de cinco elementos básicos³: organização por programas, fortalecimento da orientação estratégica, seletividade, gerenciamento e avaliação. As discussões que nortearam a elaboração do plano destacaram a necessidade de uma estratégia consistente que permitisse a seletividade do gasto público. Definiu-se que seria necessário otimizar os recursos disponíveis para atender às demandas da sociedade e promover o desenvolvimento sustentável. Era mais que necessário tornar a Administração Pública mais eficiente e eficaz na busca de uma gestão voltada para resultados.

O Decreto-lei nº 2.829, de outubro de 1998, forneceu a base legal para que se organizassem todas as ações de governo em programas, com objetivos e metas bem definidos, a partir da orientação estratégica do Presidente da República. Estabeleceu-se que para cada programa deveria ser designado um gerente, comprometido com resultados e redução de custos. Determinou-se a obrigatoriedade de avaliação anual dos programas e do plano, tendo em vista promover o seu aperfeiçoamento contínuo. Da mesma forma, estipulou-se que a previsão de recursos deveria ser associada a um cenário econômico consistente permitindo a seletividade ao conjunto de programas de cada ministério.

Quanto à integração orçamento e planejamento, este novo PPA promove a harmonia entre os módulos do plano e do orçamento, a partir de um elemento integrador: o programa. A partir desta nova estrutura, o programa se configura como o instrumento de organização da ação governamental. Constitui assim, o elemento de integração entre o Plano Plurianual, os orçamentos anuais, a execução e o controle. Serve de referência para a avaliação da gestão pública e propicia a transparência necessária para a instituição e desenvolvimento do controle social. A confecção de um programa parte de um processo que se inicia com a identificação de um problema ou demanda da sociedade que compete ao governo resolver ou atender. Em seguida o problema deve ser mensurado utilizando-se um indicador. Define-se então o objetivo do programa, devendo este expressar o resultado desejado sobre o público-alvo, a compatibilidade com os recursos disponíveis e o alinhamento com os macroobjetivos do governo. Para a realização do objetivo definido, o programa conta ainda com um conjunto de ações ou de instrumentos normativos. As ações constituem projetos e atividades que integram os Orçamentos da União e que viabilizam o alcance dos resultados propostos. As ações possuem como atributos: o produto, sua unidade de medida, as metas e a unidade responsável. Para que um conjunto de ações configure um programa é necessário que exista uma afinidade

³ BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Marcos do Planejamento Público no Brasil: 1947 a 2000**. Disponível em: <<http://www.abrasil.gov.br>>. Acesso em: 02 out. 2009.

entre estas ações relacionada com a solução de um determinado problema e um público-alvo específico. Da mesma forma, deve haver uma relação consistente de causa e efeito entre o problema ou demanda identificados e os atributos do programa: o objetivo, o indicador, as ações e as metas a serem alcançadas.

A criação do SIGPlan, em 1999, a partir do desenvolvimento do Sistema de Informações Gerenciais do Programa Brasil em Ação, representou outro avanço fundamental para o desenvolvimento do PPA. Neste aspecto, o SIGPlan (Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento) constitui um instrumento valioso que permite o acompanhamento do planejamento e da execução, por meio do monitoramento e avaliação dos programas do PPA. Este sistema consiste na conjugação dos dados de execução orçamentária e financeira de todos os programas e ações do governo federal oriundos de dois outros sistemas de planejamento do governo federal: o SIDOR (Sistema Integrado de Dados Orçamentários) e o SIAFI (Sistema Integrado de Administração Financeira).

O PPA 2004-2007, denominado Brasil de Todos, apesar de ter sido formulado no período de transição por um outro governo, não acrescentou grandes mudanças ao modelo do plano. Foram mantidos os conceitos, os fundamentos metodológicos, o modelo de gestão, o Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do Plano Plurianual (SIGPlan), preservando-se também a forma de organização por programas. A inovação considerada fundamental foi a concepção de uma estratégia de formulação participativa, com a ampliação do debate sobre o conteúdo do plano envolvendo as 27 unidades federativas sob a liderança da Secretaria-Geral da Presidência, promovendo uma maior publicidade do PPA. Tendo como objetivo a otimização dos recursos públicos e a efetividade do desenvolvimento sustentável do país, o plano apresentou ajustes considerados relevantes para sanar problemas constatados na implementação dos planos anteriores. Dentre os problemas detectados, podemos destacar: a dificuldade de articulação entre os gerentes e a estrutura formal de cada órgão; a escassez dos meios diante das responsabilidades dos gerentes; a falta de cooperação institucional para superar restrições; e o acesso restrito aos canais de negociação. Assim, objetivando ampliar a responsabilização do gerente do programa e integrá-lo ao processo de tomada de decisões, este plano define o titular do órgão como o responsável pela realização dos objetivos setoriais e cria as figuras do gerente, gerente-executivo e coordenador de ação. O gerente, como titular da unidade administrativa que possui vinculação com o programa, torna-se encarregado pela gestão do programa, devendo prover e promover a articulação dos recursos necessários para a realização dos objetivos do programa, assim como fica incumbido de monitorar e avaliar a execução das ações relacionadas ao programa. O gerente-executivo tem a função de apoiar o

gerente do programa, integrando as diversas ações que fazem parte do programa de forma a alcançar os resultados desejados. O coordenador de ação foi encarregado de viabilizar a execução e o monitoramento de uma ou mais ações do programa, sendo responsável pela unidade administrativa à qual estão vinculadas as ações. Dessa forma, podemos dizer que o modelo de gestão do PPA 2004-2007 deu continuidade ao compromisso de uma gestão orientada por resultados, empenhada com a transparência e voltada para o aperfeiçoamento da efetividade e da eficiência das ações governamentais.

A ênfase no programa como orientador da atuação governamental e como instrumento de integração entre o planejamento e o orçamento foi mantida. A gestão de gastos foi preservada como elemento central para conferir qualidade e coerência aos processos de monitoramento, avaliação e revisão do plano, fornecendo subsídio para elaboração do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) e do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA). A partir desta visão foram definidos como objetivos principais do Plano de Gestão do PPA 2004-2007: a construção de uma gestão voltada para resultados; a promoção de uma gestão colegiada, participativa e ágil; o desenvolvimento de processos de monitoramento e avaliação que observem as características de cada setor e de seus programas associados; aperfeiçoar a qualidade das informações geradas; e proporcionar mecanismos que permitam a tomada de decisões estratégicas e operacionais. Assim, a estratégia de avaliação e monitoramento tornou-se prioridade, tendo em vista que as experiências anteriores demonstraram que estes são os principais focos de deficiência dos planos. Tal constatação fez com que a avaliação se tornasse o ponto central do Plano de Gestão deste PPA, com vistas ao aperfeiçoamento contínuo da elaboração e execução dos programas e Planos Plurianuais.

Outra inovação apresentada pelo plano consiste no início da implantação do Sistema de Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual, tendo em vista conferir maior transparência às ações de governo, subsidiar a tomada de decisões, promover o aprendizado e a disseminação do conhecimento nas organizações e aperfeiçoar gradualmente a concepção e a gestão do plano e dos programas. A avaliação torna-se assim fundamental para a tomada de decisão em diferentes níveis do processo de planejamento, seja no nível estratégico representado por ministros e o Comitê de Coordenação de Programas, seja no nível tático através dos gerentes, gerentes-executivos e coordenadores de ação, ou ainda no nível operacional por meio dos coordenadores de ação e sua equipe. Desta forma, o processo de avaliação anual do PPA se processa em três etapas distintas, pelas instâncias de implementação do Plano Plurianual: avaliação do programa pela gerência do programa, avaliação setorial pelo ministério e avaliação do plano pelo Ministério do Planejamento,

Orçamento e Gestão. Neste aspecto, o PPA 2004-2007 também apresentou uma inovação instituindo a Unidade de Monitoramento e Avaliação (UMA), composta por servidores da Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração (SPOA) de cada ministério, encarregada de consolidar as avaliações dos gerentes dos programas. Cabe ressaltar que a avaliação do programa se processa em três partes distintas: a avaliação quanto à concepção do programa, a avaliação quanto à implementação do programa e avaliação quanto aos resultados do programa. Esta terceira função, embora todas as outras sejam também importantes, mereceu destaque em função da orientação para o modelo de gestão por resultados.

O PPA 2008-2011 representa uma continuidade do modelo que fundamentou os dois planos anteriores. A estrutura e a metodologia baseadas em programas não sofreram alterações. A avaliação e monitoramento seguem a tendência de atribuir aos indicadores de desempenho um papel central no processo de planejamento. Desta forma, tendo em vista que não existe um modelo de estrutura e apresentação do PPA, por falta de regulamentação do § 9º, do artigo 165 da Constituição Federal, e tendo em vista que os últimos planos seguem uma tendência de aperfeiçoamento do Plano Plurianual instituído pela Carta Magna de 1988, dando ênfase ao PPA 2000-2003 que representou uma total reformulação dos modelos até então elaborados, sendo que depois dele não houve mudanças consideradas radicais, apenas ajustes em sistemas considerados pontos frágeis na implementação do plano, tendo em vista o aperfeiçoamento do processo de planejamento. Assim como constatou-se uma tendência posterior de expansão da participação social realçando princípios orçamentários relativos à transparência e à promoção do controle social. Apresentaremos a seguir um detalhamento mais preciso deste último PPA como o atual modelo de Plano Plurianual.

3.3. Princípios do PPA 2008⁴

Ao analisar o último PPA referente ao período de 2008 a 2011, verifica-se que o modelo de elaboração e gestão do Plano Plurianual deve seguir uma série de princípios para que o Plano Plurianual possa atingir o seu objetivo e cumprir o seu papel perante a sociedade:

- Convergência territorial como meio de alocação de recursos segundo uma orientação dos investimentos pautada por uma organização do território mais equilibrada;

⁴ BRASIL. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Manual de Elaboração Plano Plurianual 2008-2011**. Brasília, 2007.

- Integração de políticas e programas com o objetivo de otimizar os resultados da aplicação dos recursos públicos, por intermédio da convergência territorial e do foco em um público-alvo delimitado;
- Monitoramento e Avaliação dos projetos e programas governamentais, para o aperfeiçoamento mensurável da qualidade e produtividade dos bens e serviços públicos;
- Parcerias com os Estados e com a iniciativa privada, com a finalidade de aumentar os recursos para financiar as ações governamentais;
- Gestão estratégica de projetos e programas governamentais considerados indutores do desenvolvimento visando garantir o alcance dos resultados esperados;
- Transparência na aplicação dos recursos públicos por meio da promoção da ampla divulgação da execução dos gastos e dos resultados alcançados;
- Participação Social na elaboração e gestão do Plano Plurianual como um meio importante de interação entre o Estado e o cidadão, visando aperfeiçoar as políticas públicas.

3.4. Estrutura e Composição do PPA

A estrutura do PPA consiste numa sistemática de planejamento objetivando articular a dimensão estratégica do plano à dimensão tático-operacional, a fim de que as ações de governo sejam coordenadas de forma coerente. A dimensão estratégica consiste num plano de longo prazo para o país, onde são expressos os grandes objetivos gerais de governo e os objetivos setoriais. A dimensão tático-operacional é constituída de programas e ações incorporados ao plano.

Dessa forma, o mais recente Plano Plurianual, o PPA 2008-2011, encaminhado ao Congresso Nacional apresentou a seguinte composição:

- Projeto de Lei do PPA;
- Cadernos de Políticas Públicas;
- Cadernos Regionais.

O Projeto de Lei do PPA compõe-se da Mensagem Presidencial, do texto da lei, do Anexo de Programas Finalísticos, do Anexo de Programas de Apoio às Políticas Públicas e Áreas Especiais e do Anexo de Órgãos Responsáveis. A Mensagem consiste no documento

que explicita ao Congresso Nacional os motivos do Projeto de Lei. Este documento também tem como propósito expor a lógica que orientou a elaboração dos programas que farão parte do Projeto de Lei. Nele, são apresentadas as Orientações Estratégicas de Governo, o cenário fiscal que serviu de referência para a elaboração do plano e a exposição de motivos.

O texto da Lei é constituído pelos dispositivos legais que embasam a gestão do Plano Plurianual 2008-2011. Da mesma forma que o PPA anterior, o texto da Lei dispõe sobre o conteúdo do plano e sua relação com as Leis de Diretrizes Orçamentárias e as Leis Orçamentárias Anuais que serão elaboradas enquanto estiver vigente o PPA 2008-2011. O Texto da Lei também dispõe sobre as revisões e alterações, sobre a divulgação, a gestão e a avaliação do plano.

O anexo de programas finalísticos, composto pelos programas que resultam em bens ou serviços ofertados diretamente à sociedade, com resultados passíveis de mensuração, apresenta os projetos de grande vulto, as atividades finalísticas e as operações especiais, assim como suas respectivas metas físicas e financeiras. Neste anexo também são englobados em rubricas específicas os totais dos recursos financeiros para projetos de pequeno vulto e as somas de recursos referentes a atividades meio, como Gestão e Administração do Programa, Publicidade de Utilidade Pública, auxílios e despesas de pessoal entre outras de mesma natureza.

No anexo de programas de apoio às políticas e áreas especiais são apresentados os valores agregados dos programas destinados aos serviços típicos de Estado, ao planejamento, à formulação de políticas setoriais, à coordenação, à avaliação ou ao controle dos programas finalísticos. Os programas de apoio às políticas e áreas especiais têm como resultado bens ou serviços ofertados ao próprio Estado, podendo ser constituídos por despesas de natureza tipicamente administrativa.

O anexo de órgãos responsáveis apresenta a lista dos órgãos que compõem o plano, sendo cada órgão associado aos seus programas específicos.

No caderno de políticas públicas são apresentadas as principais políticas a serem desenvolvidas pelos Ministérios ao longo do período de vigência do plano. Ali são expostas as Orientações Estratégicas Ministeriais, elaboradas pelos órgãos setoriais, sob a orientação e assessoria da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Os cadernos são compostos por um diagnóstico setorial; pelos objetivos setoriais, acompanhados de seus indicadores e metas; pela descrição das políticas e dos programas que serão implementados.

Os cadernos regionais contêm a caracterização das regiões de referência e os investimentos programados, a fim de proporcionar os meios necessários para o

monitoramento e a avaliação por parte da sociedade em geral, assim como pelos próprios órgãos executores e pelo Congresso Nacional. Estes cadernos constituem um instrumento de comunicação entre o Executivo, o Legislativo e a sociedade, além de constituir um meio de responsabilização da União, representada pelos Ministérios, e de participação dos Estados pelos resultados propostos para a fase de implementação do plano.

3.5. Prazos e Vigência do PPA

Enquanto o parágrafo 9º do artigo 165 da Constituição Federal não for regulamentado, as disposições acerca dos prazos e a vigência do Plano Plurianual estarão dispostas no artigo 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Segundo o seu parágrafo 2º, o Projeto do Plano Plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, deverá ser encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa. Assim, o projeto do Plano Plurianual deverá ser aprovado a partir do princípio de equilíbrio entre os Poderes Executivo e Legislativo, devendo ser enviado ao Congresso Nacional, sob a iniciativa do Presidente da República, até 31 de agosto do primeiro mandato presidencial. O Congresso Nacional deverá apreciar o projeto e devolvê-lo para sanção presidencial até o encerramento da sessão legislativa, dia 22 de dezembro, de acordo com a Emenda Constitucional nº 50, de fevereiro de 2006. Dessa forma, temos o Plano Plurianual com duração de quatro anos, deslocado um exercício em relação ao mandato presidencial. Ou seja, o presidente ao assumir o mandato estará ainda executando o PPA de seu antecessor no primeiro ano de governo. Neste mesmo ano deverá enviar ao Congresso o seu Projeto de Lei do Plano Plurianual, para os quatro anos seguintes. Quando a partir do seu segundo ano de mandato começará a executá-lo, de forma que ao terminar o seu governo terá executado três exercícios referentes ao PPA que elaborou, restando ainda um ano a ser executado pelo presidente eleito para o próximo governo.

3.6. A Dimensão Estratégica do Plano

A dimensão estratégica compreende a visão de longo prazo do plano. De acordo com Albuquerque, Feijó & Medeiros (2006) a base estratégica é composta pela análise da situação econômica e social; pelas diretrizes, objetivos e prioridades estabelecidas pelo Presidente da República; pela previsão dos recursos orçamentários e sua distribuição entre setores e

programas; assim como pelas diretrizes, objetivos e prioridades estabelecidas pelos órgãos setoriais em compatibilidade com a orientação estratégica do Chefe do Poder Executivo. No caso do PPA 2008-2011⁵, a dimensão estratégica compreende a visão de longo prazo expressa na Agenda Nacional de Desenvolvimento – AND, nos 10 objetivos de governo e nos objetivos setoriais. Esta visão de longo prazo constitui a estratégia de desenvolvimento para o PPA 2008-2011, sendo a base de organização do plano.

A Agenda Nacional de Desenvolvimento baseia-se num estudo desenvolvido no âmbito do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – CDES, vinculado à Presidência da República, envolvendo amplos setores da sociedade civil, onde são expressos os elementos que constituem uma visão de futuro para o Brasil, com os objetivos e as diretrizes estratégicas que devem orientar as ações do governo e da sociedade.

Dessa forma, o governo estabeleceu os 10 objetivos que orientarão e servirão de base para o sistema de planejamento governamental, sendo eles:

- Promover a inclusão e a redução das desigualdades;
- Promover o crescimento econômico ambientalmente sustentável, com geração de empregos e distribuição de renda;
- Propiciar o acesso da população brasileira à educação e ao conhecimento com equidade, qualidade e valorização da diversidade;
- Fortalecer a democracia, com igualdade de gênero, raça e etnia, e a cidadania com transparência, diálogo social e garantia dos direitos humanos;
- Implantar uma infra-estrutura eficiente e integradora do Território Nacional;
- Reduzir as desigualdades regionais a partir das potencialidades locais do Território Nacional;
- Fortalecer a inserção soberana internacional e a integração sul-americana;
- Elevar a competitividade sistêmica da economia, com inovação tecnológica;
- Promover um ambiente social pacífico e garantir a integridade dos cidadãos;
- Promover o acesso com qualidade à Seguridade Social, sob a perspectiva da universalidade e da equidade, assegurando-se a sua natureza democrática e a descentralização.

⁵ BRASIL. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano Plurianual 2008-2011**: Mensagem Presidencial. Brasília, 2007.

Tendo em vista viabilizar estes objetivos, o plano delinea os objetivos setoriais estruturados em 215 programas finalísticos e 91 programas de apoio às políticas públicas e áreas especiais, perfazendo um total de 306 programas a serem implementados. Conforme o modelo de planejamento em que está estruturado o Plano Plurianual, cada programa compõe-se de um conjunto de ações. O PPA 2008-2011 é constituído de 5.081 ações, orçamentárias e não-orçamentárias, divididas em projetos no total de 1.436, atividades totalizando 2.798 e operações especiais 471. As ações não-orçamentárias somam 376 ações.

Com o intuito de reforçar a estratégia de desenvolvimento, o governo apresenta no PPA 2008-2011 três agendas prioritárias em complemento aos programas finalísticos:

- A agenda social contendo um conjunto de iniciativas prioritárias, compreendendo: transferências condicionadas de renda associadas às ações complementares; fortalecimento da cidadania e dos direitos humanos; promoção da cultura e ênfase na segurança pública.
- O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) constituído por um conjunto de iniciativas articuladas para o desenvolvimento do sistema educativo nacional, cuja prioridade se baseia na melhoria da qualidade da educação básica.
- O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) que reúne um conjunto de investimentos públicos em infra-estrutura econômica e social nos setores de transportes, energia, recursos hídricos, saneamento e habitação. O PAC ainda promove diversas medidas de incentivo ao desenvolvimento econômico, estímulos ao crédito e ao financiamento, melhoria do ambiente de investimento, desoneração tributária e medidas fiscais de longo prazo.

Para se ter uma idéia da evolução estratégica dos PPAs implementados desde a promulgação da Constituição de 1.988, apresentamos a seguir um quadro sintético com as principais diretrizes apresentadas por cada plano:

1. Quadro dos Planos Plurianuais

Período	Presidente/ Lei	Estratégia
PPA 1996-1999 Brasil em Ação	Pres. Fernando Henrique Cardoso Lei nº 9.276, de 09 de maio de 1996.	1 - Construção de um Estado Moderno e Eficiente; 2 - Redução dos Desequilíbrios Espaciais e Sociais do País; 3 - Modernização Produtiva da Economia Brasileira.
PPA 2000-2003	Pres. Fernando Henrique Cardoso	Diretrizes estratégicas: 1 - Consolidar a estabilidade econômica com crescimento sustentado;

Avança Brasil	Lei nº 9.989, de 21 de julho de 2000.	2 - Promover o desenvolvimento sustentável voltado para a geração de empregos e oportunidades de renda; 3 - Combater a pobreza e promover a cidadania e a inclusão social; 4 - Consolidar a democracia e a defesa dos direitos humanos; 5 - Reduzir as Desigualdades Inter-Regionais; 6 - Promover os Direitos de Minorias Vítimas de Preconceito e Discriminação.
PPA 2004-2007 Brasil de Todos	Pres. Luiz Inácio Lula da Silva Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004.	Megaobjetivos: 1 - Inclusão social e redução das desigualdades sociais; 2 - Crescimento com geração de trabalho, emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades sociais; 3 - Promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia.
PPA 2008-2011 Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade	Pres. Luiz Inácio Lula da Silva Lei nº 11.653, de 07 de abril de 2008.	Os dez objetivos de governo: 1 - Promover a inclusão social e a redução das desigualdades; 2 - Promover o crescimento econômico ambientalmente sustentável, com geração de empregos e distribuição de renda; 3 - Propiciar o acesso da população brasileira à educação e ao conhecimento com equidade, qualidade e valorização da diversidade; 4 - Fortalecer a democracia, com igualdade de gênero, raça e etnia e a cidadania com transparência, diálogo social e garantia dos direitos humanos; 5 - Implantar uma infra-estrutura eficiente e integradora do Território Nacional; 6 - Reduzir as desigualdades regionais a partir das potencialidades locais do Território Nacional; 7 - Fortalecer a inserção soberana internacional e a integração sul-americana; 8 - Elevar a competitividade sistêmica da economia, com inovação tecnológica; 9 - Promover um ambiente social pacífico e garantir a integridade dos cidadãos; 10 - Promover o acesso com qualidade à Seguridade Social, sob a perspectiva da universalidade e da equidade, assegurando-se o seu caráter democrático e a descentralização.

3.7. A Dimensão Tático-Operacional

3.7.1. Metodologia do PPA

O Plano Plurianual possui como elemento organizativo central o programa. O programa consiste num conjunto articulado de ações orçamentárias compostas por projetos, atividades e operações especiais e ações não-orçamentárias, visando atingir um objetivo específico. Os programas constituem a estrutura do planejamento da ação governamental, tendo em vista promover mudanças por meio de uma intervenção sobre a realidade concreta ou, ainda, preventivamente, objetivando evitar que situações ocorram gerando efeitos sociais indesejáveis.

O programa também tem a função de unidade de integração entre o planejamento e o orçamento, tornando-se essencial durante o ciclo de gestão do Governo Federal, para garantir maior eficácia ao processo, uma vez que todos os eventos pertencentes ao ciclo estão organizados em termos de programa. Desse modo, os programas têm a função de elementos integradores do processo de planejamento e orçamento, pois permitem que se estabeleça uma linguagem comum para o PPA, a definição de prioridades e metas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, assim como a elaboração e execução dos Orçamentos Anuais. Os programas permitem a avaliação da ação governamental por meio do acompanhamento da evolução dos indicadores associados a cada programa durante a implementação do PPA. Por outro lado, a avaliação do conjunto de programas por meio dos indicadores relacionados aos objetivos de governo permitem assegurar uma integração dos meios aos objetivos a serem alcançados.

A gestão por programas possibilita ainda o esforço coletivo integrado entre os vários setores governamentais, com a formação de redes coordenadas em torno de finalidades comuns. Outro aspecto importante da gestão por programas é que tal modelo proporciona maior transparência na formulação e administração da execução dos gastos públicos, permitindo a criação de instrumentos de controle social mais eficientes, podendo assim, por meio do programa, estabelecer uma discussão pública das propostas de governo e o acompanhamento dos compromissos assumidos com a sociedade.

3.7.2. Os Programas e Ações

Tendo como objetivo garantir que os problemas e demandas da sociedade tenham uma resposta eficiente por parte do governo, os programas que fazem parte do PPA 2008-2011, principalmente os finalísticos, foram elaborados em consonância com os Objetivos Setoriais e as políticas públicas relacionadas, ambos definidos na Orientação Estratégica do Ministério, de acordo com as Orientações Estratégicas de Governo. Serviram de subsídio para a elaboração dos programas do plano o Cenário Fiscal de referência para os quatro anos do intervalo 2008-2011, as avaliações realizadas durante a execução do PPA 2004-2007, assim como o Estudo da Dimensão Territorial do PPA, notadamente sua carteira de investimentos e os elementos da estratégia de financiamento expressos por meio das ações não-orçamentárias.

A partir da concepção do Programa como instrumento central de articulação do conjunto de ações orçamentárias e não-orçamentárias necessárias para resolver um problema, possuindo atributos que permitam a avaliação de seu desempenho por meio de indicadores coerentes com o objetivo estabelecido, o processo de elaboração dos programas será

desdobrado em duas fases distintas. A primeira fase denominada qualitativa consiste na captação no Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento – SIGPlan de informações dos órgãos setoriais referentes aos atributos do Programa. Os atributos mínimos necessários para a formulação dos programas são: órgão responsável, denominação do programa, objetivo, público-alvo, justificativa do programa, descrição do problema a ser enfrentado e o indicador no caso dos programas finalísticos, não sendo obrigatório este item para os programas de apoio às políticas e áreas especiais. Após a captação das propostas setoriais, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão dará início à análise das informações, tendo em vista identificar inconsistências metodológicas e avaliar o grau de compatibilidade com as Orientações Estratégicas de Governo e as Orientações Estratégicas dos Ministérios.

Na segunda fase denominada quantitativa, os órgãos setoriais serão informados dos seus limites orçamentários de acordo com a previsão de recursos para o período de 2008 a 2011, sendo estes limites especificados por exercício financeiro. Em um primeiro momento as Subsecretarias de Planejamento, Orçamento e Administração – SPOAs, ou equivalentes, distribuirão os valores por programas, para em seguida as Unidades Orçamentárias alocarem os valores físicos e financeiros para as ações pelas quais são responsáveis. Ao fim desta etapa, as Secretarias Executivas verificarão o grau de convergência entre as propostas apresentadas pelas Unidades Orçamentárias e as prioridades definidas pelo Ministério, efetuando os ajustes que se fizerem necessários, para finalmente encaminhar a proposta setorial ao Ministério do Planejamento. O Ministério do Planejamento por sua vez fará a análise da consistência das informações recebidas de acordo com as prioridades definidas pelo governo e sua compatibilidade com os limites de recursos disponíveis para o conjunto de programas e ações propostas. Esta análise observará se estão ocorrendo inversões de prioridades como alocação de valores em projetos novos em detrimento de projetos em andamento, ou, ainda, alocação de recursos em projetos em detrimento de ações referentes a atividades; conferir a coerência entre o valor alocado no programa e o problema ou demanda a ser atendido; verificar a consistência dos dados dos projetos tais como data de início e término, valor total físico em relação ao financeiro do projeto; detectar a existência de ações descontínuas, sejam elas projetos ou atividades; verificar as variações de custo unitário das ações superiores a 15% de um exercício para o outro, sem a devida justificativa.

As ações constituem operações das quais resultam bens ou serviços, que contribuirão para atingir os objetivos de um programa. As ações podem ser orçamentárias e não-orçamentárias. As ações orçamentárias se dividem em projetos e atividades. As ações não-orçamentárias são aquelas que, apesar de gerarem bens e serviços e contribuir para a

consecução de um programa, não demandam recursos orçamentários para atingir seus objetivos. Dessa forma podemos considerar dentro do conceito de ação as transferências obrigatórias ou voluntárias a outros entes da federação e a pessoas físicas e jurídicas, na forma de subsídios, subvenções, auxílios, contribuições, doações e os financiamentos, entre outros. A criação de uma ação, da mesma forma que o programa, exige a prestação de um conjunto de informações que constituem seus atributos qualitativos e quantitativos. Entre os atributos qualitativos da ação podemos citar: o órgão ou unidade orçamentária, a função, a subfunção, o título, a finalidade, descrição da ação, unidade de medida, o produto e a especificação do produto.

Já os atributos quantitativos da ação constituem a meta física, quantidade de produto a ser oferecido, por ação, em um determinado período. Sendo a meta física instituída para cada exercício. E os dados financeiros correspondentes às estimativas de custos da ação, detalhadas por fontes de recursos e distribuídas para cada exercício de vigência do Plano Plurianual. Os recursos são provenientes dos Orçamentos da União constituídos pelo Orçamento Fiscal, Orçamento da Seguridade Social e o Orçamento de Investimento das Estatais. E recursos não-orçamentários que financiam ações do PPA, mas que não têm origem nos Orçamentos da União, tais recursos são oriundos de: agências oficiais de crédito, plano de dispêndios das Estatais, fundos constitucionais ou administrados pela União, renúncia fiscal e recursos de parcerias de outros entes da federação.

3.8. Gestão do Plano

A gestão do Plano Plurianual consiste em um processo, cujo objetivo principal é garantir que os resultados propostos pelo plano sejam alcançados. Desse modo torna-se essencial a gestão eficiente dos programas com o desenvolvimento de competência gerencial para a implementação dos programas e ações pelos órgãos setoriais. O processo de gestão do Plano Plurianual é formado pelas etapas de elaboração, implementação, monitoramento, avaliação e revisão dos programas que constituem o PPA.

O modelo de gestão do PPA 2008-2011, no âmbito dos órgãos responsáveis pelos programas, tem como agentes centrais na implementação, no monitoramento e na avaliação dos programas os gerentes de programa e os coordenadores de ação. Tal unidade de responsabilidade é válida para todas as etapas do processo de gestão.

Assim, a gestão do programa cabe ao gerente de programa, que poderá ter o apoio de um gerente executivo. O gerente de programa deve ser o titular da unidade administrativa à qual o programa está vinculado. São competências do gerente de programa:

- A gerência da execução do programa, com a observância dos objetivos propostos e a execução eficiente dos recursos alocados;
- Proceder ao monitoramento da execução do conjunto das ações do programa;
- A busca por mecanismos inovadores para financiar e gerir o programa;
- Administrar as restrições com potencial de influenciar o desempenho do programa;
- Validar e atualizar as informações da gestão de restrições e dos dados gerais do programa no Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPlan);
- Realizar e promover a avaliação do programa quanto à sua concepção, implementação e resultados.

Da mesma forma que os programas têm os seus gerentes, as ações possuem um responsável direto denominado coordenador de ação. Aos coordenadores de ação compete:

- Viabilizar a execução e o monitoramento de uma ou mais ações pertencentes ao programa;
- A responsabilidade pela obtenção do produto da ação expresso em sua meta física;
- A utilização dos recursos de forma eficiente, obedecendo a normas e padrões mensuráveis;
- Proceder a gestão das restrições que possam influenciar a execução da ação;
- Fazer a estimativa e avaliação do custo da ação e os benefícios esperados;
- Proceder o registro do desempenho físico, da gestão das restrições e dos dados gerais das ações no SIGPlan.

A gestão do plano implica ainda na qualificação do desenho dos programas com a análise do modelo lógico, tendo em vista proceder aos ajustes necessários durante a execução do programa objetivando um aperfeiçoamento da gestão por resultados. A análise lógica tem por base o conhecimento aprofundado sobre a natureza, gravidade e extensão do problema ou demanda social que gerou o programa. Da mesma forma, aprofunda-se o conhecimento da dinâmica do programa, do modo como funciona, as formas de intervenção, os recursos que serão alocados, as estratégias e ações que serão implementadas. Por outro lado, também torna-

se necessário analisar as relações causais entre as ações dos programas e os resultados esperados para avaliar os efeitos do programa.

Outro aspecto concernente à gestão dos programas refere-se à gestão de riscos. Considerando-se que a gestão das políticas públicas acontece em um ambiente onde mudanças são permanentes, sujeito a fatores imprevisíveis, a gestão de riscos assume uma posição fundamental na gestão do Plano Plurianual. Segundo esta ótica uma ação pode sofrer impactos na sua execução de natureza legal, técnica, orçamentária, financeira, política, entre outras, podendo retardar a sua execução ou mesmo inviabilizar a sua implementação. Caso isso ocorra, o Estado não poderá cumprir com o planejado, deixando de atender à demanda ou ao problema social existente, prejudicando a sociedade. Dessa forma, o monitoramento dos programas e ações do Plano Plurianual integrará uma análise dos riscos que compreende desde a identificação, análise qualitativa da natureza, relevância e impacto potencial do risco, até a análise quantitativa com a probabilidade do risco, plano de resposta e acompanhamento da evolução dos riscos. Tal análise permitirá a antecipação dos eventos que possam impactar a execução dos programas e, dessa forma, gerar respostas tempestivas visando à garantia do melhor nível de execução e efetividade dos programas.

Outro fator relevante que permeia o processo de elaboração, monitoramento, avaliação e revisão do PPA é a participação social. A participação social é sem dúvida um quesito importante para que as demandas da sociedade possam ser incorporadas de forma mais efetiva na definição do planejamento público, no aperfeiçoamento das políticas públicas e no controle social sobre a implementação e os resultados auferidos.

O PPA não constitui um plano rígido, imutável. Para que ele possa se adequar aos fatores supervenientes que venham afetar o desempenho dos programas, torna-se necessário que exista um mecanismo de revisão eficiente que dote este instrumento da flexibilidade necessária para sua gestão. A revisão do PPA que implique na alteração de programas constantes do plano ou a inclusão de novo programa constitui uma prerrogativa do Poder Executivo. Estas alterações poderão ser propostas por meio de projeto de lei de revisão anual ou projeto específico de alteração da Lei do Plano Plurianual. Os projetos de lei de revisão anual poderão ser encaminhados ao Congresso até 31 de agosto. No caso de inclusão de programa, deverão apresentar diagnóstico sobre a situação do problema a ser enfrentado ou demanda a ser atendida, assim como a indicação dos recursos que financiarão o programa proposto. Na hipótese de alteração ou exclusão de programa deverá ser apresentada a exposição das razões que motivaram a proposição. São consideradas alterações do programa a modificação da denominação, do objetivo ou do público alvo do programa; a inclusão ou

exclusão de ações orçamentárias referentes ao programa; alterações do título, do produto e da unidade de medida das ações orçamentárias. As alterações referentes a título, produto e da unidade de medida poderão ser efetuadas por lei orçamentária ou de seus créditos adicionais, desde que não modifiquem a sua codificação, a finalidade da ação ou a sua abrangência geográfica. A inclusão de ações orçamentárias com duração de mais de um exercício poderá ser realizada por meio de créditos especiais sob a condição de que se apresentem informações sobre as projeções plurianuais e os atributos constantes do plano. O Poder Executivo fica ainda autorizado a realizar revisões como alterar o órgão responsável por programas e ações; alterar os indicadores de programas e seus índices; incluir, excluir ou alterar ações e suas metas, em se tratando de ações não-orçamentárias; adequar a meta física de ação orçamentária com alterações no seu valor, produto ou unidade de medida.

4. Lei de Diretrizes Orçamentárias

4.1. Conceito

A Lei de Diretrizes Orçamentárias instituída pela Constituição Federal de 1988, em seu artigo 165, constitui a norma anual que estabelece as metas e prioridades da Administração Pública Federal, inclusive as despesas de capital, para o exercício financeiro subsequente. Dessa forma, além de orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual, a LDO disporá sobre alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. Albuquerque, Feijó & Medeiros (2006) destacam que a LDO representa o elo entre o Plano Plurianual – PPA, que funciona como um plano de governo, e a Lei Orçamentária Anual – LOA, consistindo este em um instrumento de viabilização da execução dos programas governamentais. A LDO tem como uma das suas principais funções estabelecer, dentre os programas incluídos no PPA, quais receberão prioridade na formulação e execução do orçamento subsequente, determinando também a forma e intensidade que os recursos públicos serão utilizados em sua implementação.

A Constituição Federal define como objetivos da Lei de Diretrizes Orçamentárias:

- A definição das metas e prioridades da Administração Pública Federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente;
- A orientação para elaboração da Lei Orçamentária Anual;
- A disposição sobre as alterações na legislação tributária;
- E a fixação da política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Com a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal⁶, em maio de 2000, como norma orientadora das finanças públicas do país e tendo como principal objetivo a prevenção dos desequilíbrios fiscais, a LDO assumiu novas prerrogativas como norma orientadora dos orçamentos anuais:

- Deliberar sobre o equilíbrio entre receitas e despesas;
- Estabelecer critérios e forma de limitação de empenho caso a estimativa de realização da receita, apurada bimestralmente, não permita o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais,

⁶ Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

ou, ainda, no caso da dívida consolidada do ente da Federação ultrapassar o limite estipulado ao final de um quadrimestre;

- Aprovar normas que permitam o controle de custos e avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;
- Disciplinar as transferências de recursos para entidades públicas ou privadas;
- Fixar, no Anexo de Metas Fiscais, metas anuais de receitas, despesas, resultados primário e nominal e montante da dívida pública, para o exercício subsequente e para os dois seguintes;
- Apresentar Anexo de Riscos Fiscais, com a avaliação dos passivos contingentes e outros riscos com potencial de afetar as contas públicas, informando as providências cabíveis caso se tornem reais;
- E apresentar, em anexo específico à mensagem de encaminhamento do projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO), os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial, com os parâmetros e projeções de seus principais agregados e variáveis; apresentar as metas de inflação, no caso da União, para o exercício subsequente.

A LDO constitui mais um instrumento orçamentário que promove e reforça o equilíbrio entre os Poderes Executivo e Legislativo. A proposição do Projeto de Diretrizes Orçamentárias – PLDO é de competência privativa do Presidente da República que deverá enviá-lo ao Congresso Nacional para análise, aperfeiçoamento por meio de emendas e aprovação. Assim, as diretrizes que deverão orientar a Lei Orçamentária do exercício subsequente, determinando as prioridades para aplicação dos recursos públicos, serão submetidas aos representantes legítimos da sociedade. Tal prática inexistia anteriormente quando a definição das prioridades dos gastos públicos partia de forma unilateral do Executivo, que decidia o que fazer, como fazer e com que recursos fazer e elaborava a proposta orçamentária para só então submetê-la aos parlamentares. Restando ao parlamento um papel secundário na análise e definição das políticas públicas a serem implementadas, com seu poder de atuação se restringindo às emendas marginais à proposta orçamentária apresentada pelo Executivo. Desse modo, a nova concepção de planejamento orçamentário tem na LDO uma forma de ampliação do debate e definição das políticas públicas para formulação e execução dos orçamentos públicos.

Ribeiro (2008) enfatiza ainda que em função da falta de normatização da lei complementar prevista no parágrafo 9º do artigo 165 da Constituição Federal, as regras para a execução orçamentária, financeira e patrimonial são supridas de forma complementar pelo Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, pela Lei nº 4.320/64, pela Lei de Responsabilidade Fiscal e pela LDO. No entanto, Albuquerque, Feijó & Medeiros (2006) argumentam que a finalidade principal da LDO consiste em orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual, sendo inadequado o seu uso, em função da falta de legislação adequada, para incluir em seu texto questões como a definição da estrutura e organização dos Orçamentos e normas gerais de gestão orçamentária e financeira. Segundo os autores, esta é uma forma inadequada de regulamentação da gestão pública, tendo em vista que a LDO constitui uma lei temporária cuja eficácia se restringe ao exercício a que está vinculada. No entanto, as normas gerais inseridas no texto da lei são editadas a cada novo exercício.

Desse modo, Castro (2001) destaca que a principal função da LDO constitui a definição dos parâmetros necessários à alocação dos recursos no orçamento anual, de forma a garantir, dentro das possibilidades, o alcance das metas e objetivos estabelecidos nos programas do Plano Plurianual. Ou seja, a LDO tem como função ajustar as ações de governo, previstas no Plano Plurianual, às reais possibilidades determinadas pelas limitações orçamentárias e pela disponibilidade de caixa do Tesouro.

O Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias deverá ser enviado pelo Presidente da República até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro, 15 de abril. O Congresso Nacional, após apreciação do projeto, deverá devolvê-lo para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa, 17 de julho, que não poderá ser interrompida sem a aprovação do projeto⁷. No Congresso, o Projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias poderá receber emendas, com a condição de que estas sejam compatíveis com o Plano Plurianual. As emendas serão apresentadas na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO, onde receberão parecer e serão apreciadas pelo Plenário das Duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

4.2. Das Metas e Prioridades estabelecidas na LDO

A LDO, em função das prerrogativas que lhe foram atribuídas com a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, determina que a elaboração e a aprovação do Projeto de Lei

⁷ Constituição Federal de 1988. Artigo 57, § 2º.

Orçamentária, assim como a execução do orçamento aprovado, sejam compatíveis com a meta de superávit primário definido no texto da LDO, para o setor público consolidado, em termos percentuais sobre o Produto Interno Bruto – PIB. A LDO ainda detalha a meta de superávit primário em relação ao PIB correspondente aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, distinguindo-se esta da meta de superávit primário do Programa de Dispêndios Globais, permitindo a compensação entre as duas metas definidas.

A LDO, no cumprimento de um de seus principais objetivos, estabelecerá as prioridades e metas que terão precedência na alocação de recursos no Projeto de Lei Orçamentária e na execução do orçamento aprovado. A LDO, de acordo com os objetivos de governo, prescreve uma ordem de prioridades na programação e execução da despesa:

- Em primeiro lugar as despesas que constituem obrigação constitucional ou legal (Exemplos: alimentação escolar, benefícios do Regime Geral de Previdência, Pessoal e Encargos Sociais, auxílio-alimentação e auxílio-transporte);
- Em seguida as despesas relacionadas ao funcionamento dos órgãos e entidades públicos;
- As despesas constantes do Anexo de Prioridades e Metas da LDO (o anexo de prioridades e metas é organizado de acordo com os objetivos de governo, detalhando-se os programas, ações e produtos a serem alcançados);
- Demais despesas.

4.3. A Estrutura e Organização dos Orçamentos

A Lei de Diretrizes Orçamentárias fixa normas referentes à estrutura e organização dos orçamentos, tendo em vista estabelecer uma uniformidade conceitual no processo de elaboração dos orçamentos, definindo:

- O programa como instrumento de organização da ação governamental traduzida em seus orçamentos;
- A classificação das instituições e as funções que exercem no processo orçamentário;
- A finalidade da classificação funcional, como forma de evidenciar as áreas de atuação governamental;
- A competência e a classificação dos Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimentos das Empresas Estatais;

- A classificação econômica da despesa por grupos: pessoal e encargos sociais, juros e encargos da dívida, outras despesas correntes, investimentos, inversões financeiras e amortização da dívida;
- Os itens que compõem o Projeto de Lei Orçamentária que o Executivo encaminhará ao Congresso Nacional e da respectiva Lei.

4.4. Diretrizes para a Elaboração e Execução dos Orçamentos da União e Alterações

A Lei de Diretrizes Orçamentárias estabelece que a elaboração e aprovação do Orçamento e dos créditos adicionais, assim como a execução orçamentária, deverão evidenciar o princípio da publicidade, promovendo a transparência da gestão fiscal. A Lei determina ainda que deverá ser garantido o amplo acesso da sociedade a todas as informações relativas a estas etapas do processo orçamentário. Desse modo, torna obrigatório ao Poder Executivo a divulgação, por meio da internet, de informações relativas às estimativas de receita, à Proposta de Lei Orçamentária e seus anexos, à Lei Orçamentária e anexos, aos créditos orçamentários e anexos, à execução orçamentária e financeira, inclusive de Restos a Pagar, como também, a dados gerenciais da execução do Plano Plurianual. A Lei de Diretrizes Orçamentárias, ao normatizar a elaboração dos orçamentos, também estabelece normas sobre:

- Débitos Judiciais;
- Vedações e transferências para o setor privado;
- Transferências voluntárias aos Estados, Distrito Federal e Municípios;
- Empréstimos, financiamentos e refinanciamentos;
- Diretrizes específicas dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social;
- Diretrizes específicas do Orçamento de Investimento;
- Alterações da Lei Orçamentária, assim como dispõe sobre a execução provisória do Projeto de Lei Orçamentária;
- Limitação orçamentária e financeira;
- Gestão de contratos e convênios;
- Vedação de gastos públicos;
- Dívida Pública Federal;
- Despesas da União com Pessoal e Encargos Sociais.

4.5. Política de Aplicação dos Recursos das Agências Financeiras Oficiais de Fomento

A LDO, atendendo determinação da Constituição Federal, estabelecerá a política de aplicação dos recursos das agências financeiras oficiais de fomento, considerando como tais os bancos públicos federais: Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal e BNDES; os bancos públicos estaduais e as agências e empresas públicas que realizam atividades relacionadas com o estímulo ao crédito por meio de operações financeiras. Segundo Albuquerque, Feijó & Medeiros (2006), as atividades de fomento podem utilizar diversos mecanismos, mas geralmente se realizam por meio de oferta de recursos sob a forma de financiamento. Estes financiamentos visam incentivar o setor privado a aplicar recursos em setores da economia considerados prioritários para a promoção do desenvolvimento econômico ou social.

O setor público tem uma participação considerável no mercado financeiro brasileiro. Por envolverem recursos vultosos, as ações de fomento têm um impacto expressivo na geração de renda nacional. Neste aspecto, é necessário analisar a sua capacidade de influência sobre as desigualdades sociais existentes no país. A partir desta constatação, a LDO tem estabelecido a cada exercício a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. Embora cada edição possa trazer especificidades relativas ao contexto econômico a que pertence e a necessidades sociais detectadas, geralmente a LDO vem priorizando o fomento de recursos para atender os seguintes objetivos:

- Redução do déficit habitacional e melhoria das condições de vida das populações mais carentes, com financiamento de projetos habitacionais de interesse social, projetos de investimentos em saneamento básico e desenvolvimento da infraestrutura urbana e rural;
- Aumento da oferta de alimentos para o mercado interno, especialmente alimentos integrantes da cesta básica;
- Estímulo à criação de empregos e aumento da oferta de produtos de consumo popular;
- Desenvolvimento das cooperativas de produção, micro, pequenas e médias empresas;
- Financiamento de programas constantes do Plano Plurianual;
- Financiamento nas áreas de saúde, educação e infra-estrutura;

- Financiamento para investimento nas áreas de geração e transmissão de energia elétrica, transporte de gás natural por meio de gasodutos e para programas associados à eficiência no uso das fontes de energia, inclusive fontes alternativas;
- Financiamento para projetos geológicos e geotécnicos associados a programas municipais de melhoria da gestão territorial e de identificação das áreas de risco;
- Ações que promovam a redução das desigualdades regionais;
- Financiamento de ações que promovam o desenvolvimento da infra-estrutura e da indústria, da agricultura e da agroindústria;
- Ações que promovam a redução das desigualdades sociais.

4.6. Alterações na Legislação Tributária

Uma vez que a confecção da Lei Orçamentária Anual pressupõe um equilíbrio entre a receita estimada e a despesa fixada, natural que a LDO, na falta da lei complementar que normatize o parágrafo 9º do artigo 165 da Constituição Federal, discipline as alterações na legislação tributária, principalmente com relação aos projetos de lei ou medidas provisórias em tramitação no Congresso Nacional que concedam ou ampliem incentivos ou benefícios de natureza tributária. Dessa forma a LDO, em complemento com a LRF, determina que os projetos de lei ou medidas provisórias que concedam ou ampliem incentivo ou benefício de natureza tributária somente serão aprovados ou editados se apresentarem estimativa de impacto orçamentário-financeiro no exercício em que entrarem em vigor e nos dois exercícios subseqüentes, além de conter demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa da receita da lei orçamentária e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da LDO, ou estar acompanhada de medidas de compensação, nos três exercícios acima mencionados, por meio do aumento de receita oriunda da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição. A LDO determina ainda que a concessão ou ampliação de benefício de natureza financeira, creditícia ou patrimonial poderão ser compensadas com o cancelamento, pelo mesmo período, de despesas no valor equivalente.

4.7. Anexo de Metas Fiscais

O Anexo de Metas Fiscais apresentado pela LDO é mais uma determinação legal prevista na LRF, tendo em vista tornar a LDO um instrumento efetivo de planejamento que garanta a realização da receita e o controle das despesas governamentais, objetivando o alcance e a manutenção do equilíbrio fiscal das contas públicas.

Neste aspecto, o Anexo de Metas Fiscais torna pública uma série de demonstrativos referentes a receitas, despesas, resultado nominal e primário, montante da dívida pública, para o exercício referente à Lei e os dois seguintes, e ainda:

- Avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior, onde são demonstrados os comparativos da meta fixada e o resultado obtido, com a descrição dos fatores determinantes de eventuais desvios em relação às metas originais;
- Metas anuais, em valores correntes e constantes, dos resultados nominal e primário e montante da dívida, com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados desejados, evidenciando a consistência das metas com as premissas e objetivos da política econômica nacional. Neste demonstrativo, as metas definidas devem ser justificadas e serem coerentes com a previsão de arrecadação das receitas e com a projeção do nível de gastos;
- Evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e o destino dos recursos obtidos com a alienação de ativos;
- Avaliação de projeções atuariais do Regime Geral de Previdência Social, do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores civis, do Regime Próprio de Previdência Social dos militares, da Lei Orgânica de Assistência Social;
- Análise financeira do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT;
- Demonstrativo da renúncia e da compensação da renúncia de receita;
- E da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

Cabe ressaltar que a Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000, que altera o Código Penal, em seu Capítulo IV – Dos Crimes contra as Finanças Públicas, estabelece que constitui infração administrativa propor Lei de Diretrizes Anual que não contenha metas fiscais na forma da lei. Sendo tal infração punida com multa de 30% dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa.

4.8. Anexo de Riscos Fiscais

A LRF também determina que a LDO apresente Anexo de Riscos Fiscais contendo a avaliação dos passivos contingentes e outros riscos que possam afetar as contas públicas, no momento da elaboração da Lei Orçamentária Anual, devendo informar as providências cabíveis, caso tais riscos se concretizem. Os passivos contingentes constituem despesas incertas ou eventuais que podem ocorrer e afetar o equilíbrio das contas públicas. São obrigações específicas do governo estabelecidas por lei ou contrato que, quando devidas, geram o compromisso legal do governo de atendê-las, mas cuja ocorrência é incerta. A LRF prevê, na elaboração da Lei Orçamentária Anual, a criação de reserva de contingência destinada a atender os passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos⁸.

Os riscos fiscais se classificam em riscos orçamentários e riscos da dívida pública. Os riscos orçamentários se referem à possibilidade das receitas e despesas projetadas durante a elaboração do PLOA não se confirmarem durante a execução do orçamento. No caso das receitas, os riscos dizem respeito à não realização das situações e parâmetros definidos na sua projeção. Quanto à despesa, existe a possibilidade de variações no seu valor em função de alterações posteriores à programação inicialmente prevista na Lei Orçamentária. Em vista de tais ocorrências, tornam-se necessárias a revisão da receita e a reprogramação das despesas, tendo em vista ajustar o orçamento às disponibilidades de receita efetivamente arrecadadas.

Os riscos orçamentários relativos à receita são decorrentes da possibilidade de frustração da arrecadação de um tributo específico em decorrência de fatores novos e imprevisíveis à época da elaboração da Lei Orçamentária Anual. Divergências entre parâmetros estimados e parâmetros efetivos decorrentes de mudanças na conjuntura econômica, assim como mudanças na legislação tributária realizadas após a elaboração do orçamento podem afetar a arrecadação da receita. De acordo com o modelo de projeção adotado pela Secretaria de Receita Federal do Ministério da Fazenda entre as variáveis que afetam o montante da arrecadação da União estão o nível de atividade econômica, a taxa de inflação, a taxa de câmbio e a taxa de juros.

Os riscos orçamentários decorrentes da programação da despesa têm como origem as variações não previstas na despesa obrigatória programada na LOA advindas de modificações na legislação que criam ou ampliam as obrigações para o Estado. Da mesma forma, decisões de políticas públicas que o governo venha a tomar após aprovado o orçamento anual. Por

⁸ Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000. Art. 5º, III, alínea “b”.

outro lado, despesas como as relacionadas às ações e serviços públicos de saúde, benefícios previdenciários não-indexados ao salário mínimo, seguro-desemprego e outras dependem de parâmetros macroeconômicos. Alterações no cenário podem afetar o desempenho dessas despesas, ocasionando alterações na programação original da Lei Orçamentária. As principais despesas de caráter obrigatório constantes do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social são: o pagamento de benefícios previdenciários, as despesas com pessoal e encargos sociais dos servidores civis e militares da União, o pagamento do benefício do Seguro-Desemprego e do Abono Salarial, o pagamento dos benefícios sociais constantes da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, as despesas previstas no Fundo de Combate à Pobreza e as despesas com ações e os serviços públicos de saúde.

Os riscos referentes à dívida pública podem ser decorrentes da dívida mobiliária ou ainda de passivos contingentes. Os riscos referentes à dívida pública mobiliária têm como origem o impacto de eventuais variações das taxas de juros, de câmbio e inflação nos títulos em vencimento. Essas variações, ao se verificarem, geram impacto no orçamento anual, pois demandam volume de recursos necessários ao pagamento do serviço da dívida dentro do período orçamentário. Tais variações também afetam os títulos que irão vencer nos exercícios seguintes, impactando os seus respectivos orçamentos. Além de onerar os orçamentos, uma maior volatilidade dessas variáveis pode alterar o valor do estoque da dívida pública mobiliária, cuja elevação pode gerar desconfiança no mercado quanto à capacidade de solvência da dívida pública pelo governo. Desse modo, os riscos de dívida pública assumem uma importância estratégica, pois afetam a relação Dívida Líquida sobre o PIB, sendo este o indicador mais importante de endividamento do setor público e, portanto, sendo amplamente utilizado para definição da política fiscal.

Além dos riscos da dívida pública mobiliária, existem os riscos decorrentes dos passivos contingentes. A probabilidade que ocorram e sua magnitude dependem de fatores exógenos, cuja previsão apresenta uma série de dificuldades, tornando a mensuração desses passivos muitas vezes difícil e imprecisa. Os passivos contingentes previstos na LDO de 2009 podem ser classificados em seis categorias, conforme os fatores que lhes deram origem:

- Demandas judiciais contra a união, a maioria referente a controvérsias sobre indexação e controles de preços praticados por planos de estabilização e das soluções apresentadas para compensação, questionamento de ordem tributária e previdenciária;

- Demandas judiciais contra empresas estatais dependentes da União que fazem parte do Orçamento Fiscal, constituídas por ações de natureza trabalhista, tributária, previdenciária e cíveis;
- Demandas judiciais relativas à administração do Estado, como privatizações, liquidação ou extinção de órgãos ou de empresas e atos referentes à administração de pessoal;
- Dívidas em processo de reconhecimento pela União, sob a responsabilidade do Tesouro Nacional;
- E demandas judiciais contra o Banco Central do Brasil e riscos pertinentes aos seus ativos em decorrência de operações de liquidação extrajudicial.

Ao lado dos passivos contingentes, existem também os ativos contingentes. Tais ativos constituem os direitos que podem ser reconhecidos no futuro, como os direitos pendentes de decisão judicial. Caso sejam acolhidos pela justiça representarão novas receitas para o governo. Em se tratando da União, os ativos contingentes correspondem à dívida ativa da Fazenda Nacional, a dívida ativa do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, assim como as carteiras de créditos dos demais órgãos públicos. Segundo o Manual de Procedimentos Contábeis da Secretaria do Tesouro Nacional, a dívida ativa consiste em um conjunto de direitos e ou créditos de várias naturezas, em favor da Fazenda Pública, com prazos definidos na legislação pertinente, vencidos e não quitados pelos devedores, por meio de órgão ou unidade determinada instituída para fins de cobrança na forma da lei. Desse modo, a inscrição de crédito em dívida ativa representa para a técnica contábil um fato permutativo resultante da transferência de um valor não recebido no prazo estabelecido, dentro do próprio Ativo, contendo, inclusive, juros e atualização monetária, além de outros encargos aplicados sobre o valor inscrito em dívida ativa.

Torna-se importante ressaltar que os riscos oriundos dos passivos contingentes possuem a característica de imprevisibilidade quanto ao resultado da ação, tendo em vista que existe a possibilidade de que o ente obtenha um resultado favorável e a ação não provoque um impacto fiscal. Outra questão que se coloca é que tais ações são demoradas, sendo muitas vezes impossível prever quando serão finalizadas. Desse modo, os valores expressos no Anexo de Risco Fiscais são estimativas, uma vez que não houve um julgamento que precisasse os valores devidos, podendo ser realizada uma auditoria quanto à exigibilidade, liquidez e certeza da dívida antes do pagamento final. Assim, mesmo que a decisão final seja

desfavorável ao ente público, o impacto fiscal dependerá da forma de pagamento que vier a ser aplicada. Em todo caso, deverá se observar a realidade orçamentária e financeira do ente para a liquidação de tais passivos.

No entanto, para que o governo não seja surpreendido por eventuais riscos, a LRF estabelece a reavaliação bimestral das receitas, assim como a análise quadrimestral das metas fiscais, objetivando compatibilizar a execução orçamentária e financeira com a gestão fiscal implementada pelo governo. Este acompanhamento é fundamental para que eventuais desvios referentes à receita e à despesa sejam corrigidos ao longo do exercício de execução do orçamento. Desse modo, se riscos orçamentários se concretizarem durante a execução do orçamento, providências deverão ser tomadas para re-alocação de recursos ou, ainda, redução de despesas.

4.9. Limitação de Empenho para Garantir as Metas de Resultado Primário

A LDO, além de estabelecer as metas fiscais anuais, entre as quais se inclui as metas de resultado primário, deverá promover o acompanhamento das mesmas para que estas sejam observadas nas fases de elaboração, aprovação e execução do orçamento. Do mesmo modo, a LRF determina que, em até trinta dias após a aprovação da Lei Orçamentária Anual, o Poder Executivo deverá estabelecer as metas bimestrais de arrecadação, bem como a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso. Tais dispositivos decorrem da necessidade de compatibilização da execução orçamentária e financeira com as metas fiscais estabelecidas, de forma que a execução da despesa deverá sempre ficar condicionada à realização da receita.

Dessa forma, o Poder Executivo fará o acompanhamento bimestral da receita, caso se verifique que a arrecadação bimestral não seja compatível com as metas fiscais definidas, ou seja, não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal constantes do Anexo de Metas Fiscais, todos os Poderes deverão providenciar, no prazo de trinta dias, a limitação de empenho e movimentação financeira nos valores determinados pelo Executivo para o atendimento das metas fiscais estabelecidas. O montante da limitação de empenho ou contingenciamento referente a cada órgão será estabelecido de forma proporcional à participação de cada ente no conjunto das dotações classificadas como despesas primárias na Lei Orçamentária. A LRF determina que não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e, ainda, aquelas ressalvadas pela Lei de Diretrizes

Orçamentárias. A LDO estabelece que não serão contingenciadas as despesas que constituam obrigação constitucional ou legal da União e demais despesas ressalvadas da limitação de empenho, ambas constantes do anexo de despesas que não serão objeto de limitação de empenho da LDO. Da mesma forma, serão preservadas as despesas referentes às atividades dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público da União, assim como aquelas dotações constantes da Lei Orçamentária com o identificador de resultado 3 (despesa primária discricionária relativa ao PPI – Projeto Piloto de Investimentos Públicos) ou à conta de recursos de doações e convênios.

A LRF prevê a recomposição das dotações que sofreram limitação de empenho, no caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, de forma proporcional às reduções efetivadas.

5. Lei Orçamentária Anual

5.1. Conceito

O conceito de orçamento tem evoluído de acordo com as funções cada vez mais complexas assumidas por este instrumento de planejamento na sociedade. Em termos gerais, a Lei Orçamentária Anual constitui uma lei ordinária de iniciativa do Poder Executivo que é encaminhada ao Congresso para aprovação, por meio da qual o governo apresenta o seu programa de trabalho para o período de um exercício. Na lei são discriminadas a estimativa da receita e a fixação da despesa. A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 165, estabelece que a Lei Orçamentária Anual compreenderá o Orçamento Fiscal, o Orçamento da Seguridade Social e o Orçamento de Investimento das Empresas da União.

Aguiar (2005) informa que o Estado tem como função promover o bem comum da coletividade. Dessa forma, cria, organiza e mantém uma variedade de serviços públicos, como saúde, educação, segurança pública, comunicação, habitação e outras mais, tendo em vista cumprir sua missão. No entanto, para criar, organizar e manter esses serviços públicos, o Estado necessita gerar recursos financeiros. Para isso tem que desenvolver uma política planejada e transparente objetivando a criação, arrecadação e custódia da Receita Pública. Da mesma forma, deve haver um planejamento e uma transparência ao realizar a despesa pública. Para que estas atividades planejadas se realizem, o Estado se utiliza de instrumentos políticos intitulados Orçamentos Públicos.

Tendo em vista o estudo do orçamento, devemos analisar os vários aspectos assumidos por este instrumento de planejamento governamental. O aspecto jurídico do orçamento tem como base a sua natureza de lei, tanto no aspecto formal relacionado a sua estrutura, como no aspecto ritual de sua criação, uma vez que percorre os mesmos trâmites exigidos para a elaboração das demais leis. Sendo submetido ao Poder Legislativo para ser discutido e aprovado. Dessa forma exige-se o seu cumprimento e respeito. Esta constatação tem como consequência prática o fato de que, como qualquer outra lei, o orçamento só pode ser modificado por força de outra lei de mesma hierarquia ou de hierarquia superior.

O aspecto político do orçamento se refere ao processo pelo qual a institucionalização e a cobrança de tributos passaram a ser subordinadas ao consentimento prévio do parlamento, como representantes do povo, assim como a autorização para os gastos realizados com os recursos arrecadados, tendo em vista a necessidade de que tais recursos *fossem aplicados em* políticas de interesse público. Dessa forma, estabeleceu-se o princípio do equilíbrio entre o

Executivo e o Legislativo, na elaboração dos orçamentos e consequentemente na definição das políticas públicas.

O aspecto econômico do orçamento é de fundamental importância para entender a relevância da participação do Estado na Economia, pois o orçamento constituindo uma parcela significativa do Produto Nacional Bruto tem um poder de influência considerável sobre o andamento da economia. Assim, o Estado, através do planejamento de programas e ações, pode desenvolver políticas econômicas que estimulem a produção e o investimento, a geração de emprego, a estabilidade econômica, e a redistribuição de renda entre outras políticas, de acordo com a conjuntura econômica que atravessa o país. Desse modo, o Estado exerce uma posição estratégica na definição da política econômica da nação.

Outro aspecto importante do orçamento consiste na sua característica técnico-contábil, baseada nas regras estabelecidas para sua elaboração, em conformidade com os princípios orçamentários. Os princípios orçamentários foram incorporados ao Orçamento Público durante a sua evolução e atualmente constituem elementos fundamentais para o planejamento público. Vale aqui ressaltar tal característica evocando o artigo 2º da Lei nº 4.320/64, que dispõe da seguinte maneira: “A Lei de Orçamento conterá a discriminação da receita e da despesa, de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade”.

5.2. Objetivos da Política Orçamentária

Albuquerque, Feijó & Medeiros (2006) ressaltam que, diante da conjuntura em que vive o Brasil atualmente, existem dois objetivos fundamentais em que deve se basear qualquer política pública no país: ampliar a renda e reduzir a desigualdade social. Pois, para os autores, estes problemas constituem o cerne de todos os demais problemas brasileiros. Assim, para alcançar estes objetivos, a política orçamentária deve ser direcionada para objetivos específicos:

- Corrigir as imperfeições do mercado ou atenuar os seus efeitos;
- Manter a estabilidade econômica e social;
- Estimular o crescimento econômico;
- Melhorar a distribuição de renda;
- Universalizar o acesso aos bens e serviços públicos, assim como aqueles produzidos pelo setor privado;

- Garantir o cumprimento das funções elementares do Estado, como justiça e segurança.

Os objetivos estabelecidos pela política orçamentária serão atingidos à medida que o Estado exercer o seu poder de influência sobre a economia, aplicando os recursos arrecadados em programas e ações que estejam em harmonia com tais objetivos. Dessa forma, o Estado estará atuando por meio de seu poder regulador do mercado, desenvolvendo políticas públicas que gerem benefícios à sociedade.

5.3. Funções do Orçamento Público

Musgrave apud Albuquerque, Feijó & Medeiros (2006) resume os objetivos da política orçamentária em três funções básicas: assegurar ajustamentos na alocação de recursos; conseguir ajustamentos na distribuição da renda e da riqueza; e garantir a estabilização econômica. Os autores detalham melhor estas funções da seguinte forma:

- Função alocativa: o Estado deve oferecer bens e serviços públicos que não são regularmente oferecidos pelo setor privado da economia ou que seriam oferecidos em condições ineficientes; propiciar condições favoráveis para que a iniciativa privada ofereça tais produtos à sociedade, com a redução de riscos ou custos que não possam ser suportados pelos produtores; promovendo investimentos ou intervenções regulatórias; corrigindo ou atenuando falhas da economia e agindo sobre as externalidades, reduzindo os efeitos negativos e ampliando os efeitos positivos.
- Função distributiva: o Estado deve promover intervenções na economia visando tornar a sociedade menos desigual, tanto no que diz respeito ao acesso à renda como ao acesso a bens e serviços públicos e aos benefícios gerais da vida em sociedade.
- Função estabilizadora: o Estado deve promover o equilíbrio de preços, exercer uma política de pleno emprego e defender a estabilidade em geral da sociedade.

5.4. Princípios Orçamentários

Desde a sua origem o processo de evolução do orçamento público permitiu a consolidação de princípios baseados em normas e regras que coordenam a sua elaboração e execução. No caso do modelo orçamentário brasileiro, os princípios estão presentes nos dispositivos legais presentes na Constituição Federal, na Lei nº 4.320/64, como também no Plano Plurianual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias. São eles:

- O princípio da unidade: este princípio dispõe, em conformidade com o artigo 165, § 5º, da Constituição Federal e o artigo 2º da Lei nº 4.320/64, que o orçamento deve ser único, ou seja, deve haver uma única lei orçamentária englobando todas as receitas e todas as despesas pertencentes a um exercício financeiro. Dessa forma, em cada esfera de governo, cada ente da federação deverá elaborar e executar uma única lei orçamentária por exercício financeiro. No caso da União, temos o Orçamento Geral da União que reúne os orçamentos dos três poderes, dos fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público. Embora o Orçamento Geral da União esteja dividido em Orçamento Fiscal, Orçamento de Investimento e Orçamento da Seguridade Social, todos estão reunidos em uma única lei, aprovada anualmente, para um único exercício financeiro.
- O princípio da universalidade: tal princípio guarda estreita relação com o princípio da unidade, muitas vezes se confundido com este. No entanto a diferença consiste na ênfase que o princípio da universalidade emprega ao definir que o orçamento de cada ente da federação, englobando todos os seus órgãos e entidades, deverá conter todas as despesas e todas as receitas, pelos seus totais, em um exercício financeiro. Enquanto, o princípio da unidade enfatiza a obrigatoriedade da elaboração e execução de um único orçamento para cada exercício financeiro por ente da federação.
- O princípio da anualidade: este princípio se refere à periodicidade da lei orçamentária. Nele está contida a determinação constitucional que estabelece que os orçamentos deverão ser anuais, artigo 165, inciso III.
- O princípio da exclusividade: segundo este princípio consagrado no artigo 165, § 8º, da Constituição Federal, a lei orçamentária só deverá tratar de assuntos relacionados a matéria orçamentária, ou seja previsão da receita e fixação da

despesa, incluída a autorização para abertura de créditos suplementares e a contratação de operações de crédito, em conformidade com a lei.

- O princípio da especificação: este princípio presente na Lei nº 4.320/64, artigos 5º e 15, determina que as despesas devam ser discriminadas de tal forma que se permita conhecer e analisar de forma detalhada a origem e a aplicação dos recursos públicos, proibindo a consignação de dotações globais.
- O princípio da publicidade: este princípio diz respeito à determinação constitucional que estabelece que a lei orçamentária, como instrumento que autoriza a arrecadação de receitas e a fixação de despesas, deva ser divulgada oficialmente para garantir a sua eficácia enquanto lei e para permitir ao público o seu conhecimento. Assim, a lei orçamentária deverá ser publicada no Diário Oficial da União. Este princípio se estende à execução orçamentária, em conformidade com o artigo 165, inciso III, § 3º, que determina que o Poder Executivo deverá publicar, até trinta dias após o encerramento do bimestre, o relatório resumido da execução orçamentária.
- O princípio do orçamento bruto: este princípio constante da Lei nº 4.320/64, em seu artigo 6º, estabelece que todas as receitas e todas as despesas deverão constar da lei orçamentária pelos seus totais, sendo vedadas quaisquer deduções. Dessa forma, os orçamentos deverão apresentar as suas receitas e despesas pelos valores brutos, permitindo uma visão global do orçamento.
- O princípio da não-afetação de receitas: este princípio estabelece que nenhuma receita deverá ser reservada ou vinculada a um tipo específico de despesa. Este princípio parte da concepção de que quanto mais vinculados forem os recursos de um orçamento, menos flexível será a programação orçamentária, uma vez que a maior parte dos recursos estarão compromissados, dificultando que se tomem decisões para atender as prioridades detectadas. Cabe observar que, embora a Constituição proíba a vinculação de receita de impostos, em seu artigo 167, inciso IV, existem ressalvas que resguardam a vinculação em casos como a participação de Estados e Municípios no produto de arrecadação de impostos, assim como as vinculações para áreas de saúde e educação.
- O princípio do equilíbrio orçamentário: segundo este princípio as despesas não devem superar a previsão da receita para o exercício financeiro. À primeira vista, quando analisamos as Leis Orçamentárias, percebemos que existe uma

preocupação para que se estabeleça um equilíbrio entre a estimativa da receita e a fixação da despesa. Tal preocupação advém da necessidade de se manter um equilíbrio fiscal, tendo em vista um controle da dívida pública. No entanto, uma análise mais detida sobre o orçamento pode revelar que esta situação de equilíbrio pode apresentar vulnerabilidades. Isso se deve ao fato do governo utilizar como receita para o financiamento dos gastos públicos as operações de crédito. Na verdade, estas operações representam um endividamento do governo, demonstrando que na realidade não existe um equilíbrio de fato no orçamento público. Vale ressaltar que muitas vezes torna-se necessário que o governo capte recursos por meio de operações de crédito, tendo em vista intervir na economia, por exemplo, num momento de crise econômica. Dessa forma, de acordo com a conjuntura econômica o governo deve equacionar a sua política econômica o que, com certeza, irá refletir nas diretrizes e metas para elaboração dos orçamentos anuais. De todo modo, como forma de conter o endividamento do setor público, a Constituição estabelece em seu artigo 167, inciso III, a proibição da realização de operações de crédito que superem o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas por créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovadas pelo Poder Legislativo por maioria absoluta.

5.5. Organização dos Orçamentos

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 165, estabelece que leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: o Plano Plurianual, as Diretrizes Orçamentárias e os Orçamentos Anuais. No parágrafo 5º do mesmo artigo, a Constituição define que a Lei Orçamentária Anual compreenderá:

- O Orçamento Fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público e as empresas estatais dependentes;
- O Orçamento de Investimentos das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;
- O Orçamento da Seguridade Social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, assim como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público, inclusive das empresas estatais dependentes.

A LDO determina, ainda, que a programação constante dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, assim como a correspondente execução orçamentária e financeira, da receita e da despesa, deverão ser registradas na modalidade total no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI. A LRF definiu o conceito de empresa estatal dependente como sendo a empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos os recursos relativos a aumento de participação acionária. A partir do ano de 2003, em função da edição da Portaria nº 589/2001, da Secretaria do Tesouro Nacional, as empresas estatais dependentes passaram a limitar as suas despesas aos valores autorizados no Orçamento Fiscal e no Orçamento da Seguridade Social.

A Constituição ainda dispõe, no parágrafo 9º do artigo 165, que lei complementar estabelecerá sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual. No entanto, como já foi relatado anteriormente, tal dispositivo constitucional ainda não foi regulamentado. De forma que as diretrizes para elaboração e execução da Lei Orçamentária Anual ficaram a cargo da Lei de Diretrizes Orçamentárias que dispõe, entre outras coisas, sobre a estrutura e organização dos orçamentos.

Desse modo, a LDO estabelece que o Projeto de Lei Orçamentária que o Poder Executivo enviará ao Congresso Nacional e a respectiva Lei serão constituídos dos seguintes itens:

- Texto da lei;
- Quadros orçamentários consolidados;
- Anexo dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, discriminando as receitas e despesas;
- Discriminação da legislação da receita e da despesa, referente aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social;
- Anexo do Orçamento de Investimento;

Segundo a LDO, o Anexo dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social conterá as receitas, discriminadas por natureza, fonte de recurso, informando o orçamento a que pertence e a sua natureza financeira ou primária. Este anexo também discriminará a despesa por unidade orçamentária, detalhada por categoria de programação em seu menor nível, com as

respectivas dotações, o grupo de natureza de despesa, a esfera orçamentária, o identificador de resultado primário, a modalidade de aplicação, o identificador de uso e a fonte de recursos.

As categorias de programação a que se refere a LDO, e que deverão constar do Projeto de Lei Orçamentária e da respectiva Lei, são identificadas por programas e respectivos projetos, atividades ou operações especiais detalhados por subtítulos, indicando, quando possível, o produto, a unidade de medida e da meta física.

De acordo com a LDO, a mensagem que encaminhar o Projeto de Lei Orçamentária deverá conter o resumo da política econômica do país, a análise da conjuntura econômica, com a indicação do cenário macroeconômico para o exercício e seus efeitos sobre a Proposta Orçamentária. A LRF, em complemento, determina que deverá ser encaminhado, em anexo específico à mensagem do PLOA, os objetivos das política monetária, creditícia e cambial, assim como os parâmetros e as projeções para seus principais agregados e variáveis, e ainda as metas de inflação para o exercício subsequente. A mensagem de encaminhamento do PLOA deverá conter ainda o resumo das políticas setoriais do governo; a avaliação da necessidade de financiamento do Governo Central, indicando a sua metodologia de cálculo; os parâmetros utilizados e as variáveis macroeconômicas do Anexo de Metas Fiscais da LDO, com as metas anuais ali determinadas (metas de receitas, despesas, resultado nominal e primário, bem como o montante da dívida pública), para o exercício anterior e suas projeções para o exercício corrente e o seguinte; indicação do órgão que se encarregará de apurar os resultados primário e nominal, para fins de avaliação do cumprimento das metas; justificativa dos principais agregados da estimativa da receita e da fixação da despesa; demonstrativo sintético, por empresa, do Programa de Dispendios Globais, indicando as fontes de financiamento, assim como a previsão da sua respectiva aplicação.

A LDO estabelece que o Poder Executivo encaminhará ao Congresso Nacional o Projeto de Lei Orçamentária do ano seguinte com sua despesa regionalizada e discriminada por elemento de despesa.

5.6. Dos Prazos e da Execução Provisória do Projeto de Lei

De acordo com o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, enquanto não for regulamentada a lei complementar referida no artigo 165, § 9º, o Projeto de Lei Orçamentária Anual será encaminhado ao Congresso Nacional até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa. Dessa forma, temos como prazo para envio do Projeto de Lei Orçamentária o dia 31 de agosto e de

devolução pelo Congresso Nacional para sanção, depois de apreciado o Projeto, o dia 22 de dezembro.

A LDO⁹ ainda prevê, na hipótese do Projeto de Lei Orçamentária não ser sancionado pelo Presidente da República até o dia 31 de dezembro, que a programação constante do projeto poderá ser executada para atender despesas que constituem obrigações constitucionais ou legais da União, conforme relacionado no Anexo V da LDO 2009: bolsas de estudo, no âmbito do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq e da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Capes, de residência médica e do Programa de Educação Tutorial – PET; pagamento de estagiários e de contratações temporárias por excepcional interesse público; ações de prevenção, preparação e resposta a desastres, classificadas na subfunção Defesa Civil; formação de estoque públicos vinculados ao programa de garantia dos preços mínimos; e outras despesas correntes de caráter inadiável. No caso das outras despesas correntes de caráter inadiável, a execução se dará de forma limitada a 1/12 (um doze avos) do total de cada ação alocada no Projeto de Lei Orçamentária multiplicado pelo número de meses decorridos até que a Lei seja sancionada.

5.7. Alterações Orçamentárias

De acordo com a Constituição Federal, a aprovação de emendas parlamentares ao Projeto de Lei Orçamentária Anual será condicionada a algumas regras básicas: não podem gerar aumento na despesa total do orçamento, a menos que sejam provenientes de erros ou omissões nas receitas, devidamente comprovados; as emendas deverão indicar obrigatoriamente os recursos a serem cancelados de outra programação, tendo em vista que normalmente implicam na inserção ou aumento de uma dotação; não podem ser objeto de cancelamento as despesas com pessoal, benefícios previdenciários, juros, transferências constitucionais e amortização da dívida; e a emenda apresentada deve ser compatível com as disposições do PPA e da LDO.

Depois de aprovada a Lei Orçamentária Anual, no decorrer de sua execução, pode acontecer das dotações aprovadas não serem suficientes para a realização dos programas de trabalho do governo¹⁰, ou ainda, pode ocorrer que por força de algum fato superveniente haja a necessidade da realização de alguma despesa não autorizada na Lei Orçamentária. Dessa

⁹ LDO 2009 – Lei nº 11.768, de 14 de agosto de 2008.

¹⁰ BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual Técnico de Orçamento – MTO 2009**. Brasília, 2009.

forma, existe a possibilidade da Lei Orçamentária ser alterada durante a sua execução, utilizando-se para esta finalidade os créditos adicionais. Créditos Adicionais são autorizações de despesas não previstas no orçamento ou insuficientemente dotadas nos programas constantes da lei. Cabe ressaltar que a Lei Orçamentária, por se tratar de uma lei, só poderá ser alterada ou modificada por uma outra lei aprovada pelo Congresso Nacional.

De acordo com o artigo 41 da Lei nº 4.320/64, os créditos adicionais se classificam em:

- **Créditos Especiais:** são os créditos destinados a despesas não previstas na Lei Orçamentária. Tais créditos deverão ser autorizados por lei, no entanto para sua abertura é necessária a existência de recursos disponíveis e de exposição que justifique a necessidade da criação de nova dotação. Os créditos especiais terão vigência até o fim do exercício em que forem criados, a exceção são aqueles créditos aprovados nos últimos quatro meses do exercício, hipótese em que poderão ser abertos no limite de seus saldos, para execução até o fim do exercício seguinte.
- **Créditos Extraordinários:** estes créditos são destinados a despesas urgentes e imprevisíveis. O artigo 167 da Constituição Federal cita como exemplos os casos de guerra, comoção interna ou calamidade pública. Os créditos extraordinários serão abertos por meio de Medida Provisória, no caso do Governo Federal, e por decreto do Poder Executivo no caso dos Estados e Municípios. Tais atos deverão ser encaminhados ao Poder Legislativo para conhecimento e exame posterior. Como o crédito especial, os créditos extraordinários terão vigência até o fim do exercício em que forem criados, ressalvados os casos em que forem decretados nos últimos quatro meses do exercício, quando poderão ser abertos para execução até o fim do exercício seguinte.
- **Créditos Suplementares:** constituem os créditos destinados a reforçar as dotações já autorizadas na Lei Orçamentária. Geralmente a Lei Orçamentária Anual já contém dispositivo que permite a suplementação de dotação até limitado valor ou percentual, não sendo necessária a submissão de crédito ao Poder Legislativo dentro desses limites. Os créditos suplementares terão vigência até o encerramento do exercício em que forem autorizados.

A abertura dos créditos suplementares e especiais, conforme o artigo 43 da Lei nº 4.320/64, dependerá da existência de recursos disponíveis e será precedida da exposição de

motivos. No parágrafo 1º deste mesmo artigo, a Lei define quais são os recursos considerados para a abertura de novos créditos, sendo eles: o superávit financeiro do balanço patrimonial do exercício anterior, os recursos oriundos do excesso de arrecadação, aqueles resultantes de anulação parcial ou total de dotações ou de créditos adicionais autorizados em lei, e, ainda, o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente o Poder Executivo possa utilizá-las.

Em todo caso, as solicitações de alterações orçamentárias deverão ser elaboradas em conformidade com as disposições da Secretaria de Orçamento Federal, como órgão específico de orçamento do Órgão Central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal – o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que estipula procedimentos e prazos para alterações orçamentárias dentro do exercício.

6. Ciclo Orçamentário e Integração PPA/LDO/LOA

6.1. Ciclo Orçamentário

O ciclo orçamentário consiste nos processos que se repetem periodicamente, tendo em vista a elaboração, aprovação, execução e avaliação dos orçamentos anuais. Considerando que o orçamento constitui um instrumento de planejamento da ação governamental que tem como objetivo atender as necessidades da sociedade. Assim como se configura como instrumento político baseado no equilíbrio entre as prerrogativas dos poderes Executivo e Legislativo, estabelecendo formas de controle do poder de tributação do Estado e da aplicação dos recursos por meio da definição das políticas públicas sob a supervisão das instituições sociais. A análise do ciclo orçamentário assume uma importância vital no aperfeiçoamento do sistema. Desse modo, o ciclo orçamentário, além de se repetir periodicamente, produz informações que servirão de subsídio para um novo ciclo, contribuindo para o aperfeiçoamento do planejamento da ação governamental e para a efetividade dos serviços ofertados à sociedade.

A partir dessa concepção, temos o processo orçamentário representado por suas principais etapas:

- Elaboração da Proposta Orçamentária;
- Discussão, votação e aprovação da Lei Orçamentária;
- Execução Orçamentária;
- Controle e Avaliação da Execução Orçamentária.

Giacomoni (2003) ressalta que o processo orçamentário não pode ser considerado como auto-suficiente, considerando-se que a elaboração da proposta orçamentária depende de definições constantes de uma programação de médio prazo que, por sua vez, integra um planejamento de longo prazo. Dessa forma, conclui-se que o processo orçamentário pode ser melhor dimensionado a partir de sua integração ao processo de planejamento.

Sanchez (1993) evidencia que as mudanças introduzidas pela Constituição de 1988, dentre elas a obrigatoriedade do planejamento de médio prazo, com a instituição do Plano Plurianual; o novo papel assumido pelo Legislativo na fixação de metas e prioridades para a Administração Pública e na formulação das políticas públicas de arrecadação e de alocação de recursos em face do conteúdo atribuído à Lei de Diretrizes Orçamentárias; e o fracionamento

6. Ciclo Orçamentário e Integração PPA/LDO/LOA

6.1. Ciclo Orçamentário

O ciclo orçamentário consiste nos processos que se repetem periodicamente, tendo em vista a elaboração, aprovação, execução e avaliação dos orçamentos anuais. Considerando que o orçamento constitui um instrumento de planejamento da ação governamental que tem como objetivo atender as necessidades da sociedade. Assim como se configura como instrumento político baseado no equilíbrio entre as prerrogativas dos poderes Executivo e Legislativo, estabelecendo formas de controle do poder de tributação do Estado e da aplicação dos recursos por meio da definição das políticas públicas sob a supervisão das instituições sociais. A análise do ciclo orçamentário assume uma importância vital no aperfeiçoamento do sistema. Desse modo, o ciclo orçamentário, além de se repetir periodicamente, produz informações que servirão de subsídio para um novo ciclo, contribuindo para o aperfeiçoamento do planejamento da ação governamental e para a efetividade dos serviços ofertados à sociedade.

A partir dessa concepção, temos o processo orçamentário representado por suas principais etapas:

- Elaboração da Proposta Orçamentária;
- Discussão, votação e aprovação da Lei Orçamentária;
- Execução Orçamentária;
- Controle e Avaliação da Execução Orçamentária.

Giacomoni (2003) ressalta que o processo orçamentário não pode ser considerado como auto-suficiente, considerando-se que a elaboração da proposta orçamentária depende de definições constantes de uma programação de médio prazo que, por sua vez, integra um planejamento de longo prazo. Dessa forma, conclui-se que o processo orçamentário pode ser melhor dimensionado a partir de sua integração ao processo de planejamento.

Sanchez (1993) evidencia que as mudanças introduzidas pela Constituição de 1988, dentre elas a obrigatoriedade do planejamento de médio prazo, com a instituição do Plano Plurianual; o novo papel assumido pelo Legislativo na fixação de metas e prioridades para a Administração Pública e na formulação das políticas públicas de arrecadação e de alocação de recursos em face do conteúdo atribuído à Lei de Diretrizes Orçamentárias; e o fracionamento

da Lei Orçamentária Anual em três orçamentos distintos (orçamento fiscal, de investimentos de estatais e de seguridade social), importaram em expressivas mudanças no ciclo orçamentário, em função das articulações existentes entre a concepção do PPA, da LDO e da LOA, constantes no texto constitucional. Desse modo, o processo orçamentário passou a desdobrar-se em oito fases:

- Formulação do planejamento plurianual, pelo poder Executivo;
- Apreciação e adequação do plano, pelo poder Legislativo;
- Proposição de metas e prioridades para a administração e da política de alocação de recurso, pelo Executivo;
- Apreciação e adequação da LDO, pelo Legislativo;
- Elaboração da Proposta Orçamentária, pelo Executivo;
- Apreciação, adequação e autorização legislativa;
- Execução da Lei Orçamentária;
- Avaliação da Execução e julgamento das contas.

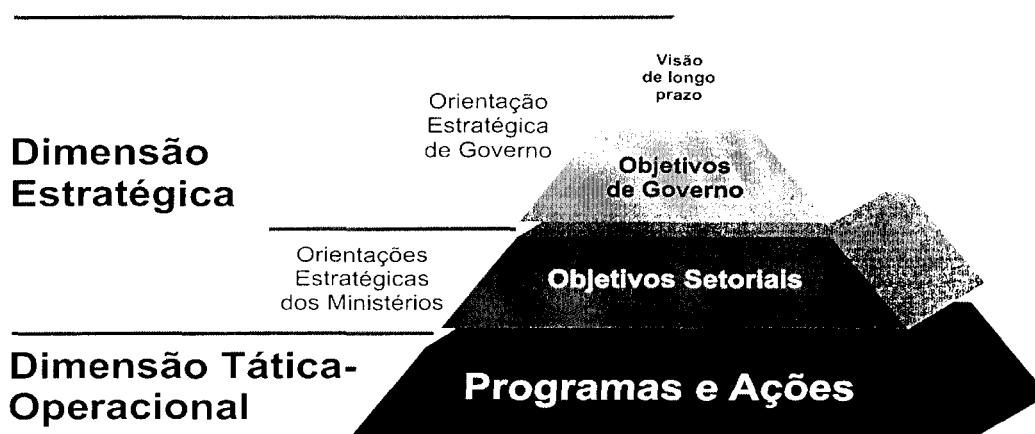
Albuquerque, Feijó & Medeiros (2006) informam que o ciclo do planejamento guarda estreita relação com os processos verificados na elaboração e implementação do Plano Plurianual, podendo ser resumidos em três fases distintas:

- A elaboração: processada no início do mandato, objetiva organizar em programas todas as ações do governo que serão implementadas no período de vigência do Plano Plurianual, tendo em vista atender aos desafios definidos nas Orientações Estratégicas de Governo;
- A execução: tem início no segundo ano de mandato, quando são implementados os programas constantes do plano por meio da execução de suas ações, com vistas a alcançar os objetivos propostos na fase de elaboração; e
- A avaliação: elaborada e encaminhada anualmente ao Congresso Nacional, tem como objetivo apresentar os resultados atingidos e identificar os obstáculos que impediram a execução do que havia sido planejado, permitindo que sejam tomadas medidas para aperfeiçoamento do plano.

Dessa forma, a partir da concepção do PPA como instrumento central do planejamento de curto prazo, considerado obrigatório pela norma constitucional, temos que no primeiro ano de governo o poder Executivo deve elaborar o Plano Plurianual, em conformidade com uma

visão de longo prazo para o país constituída pelos grandes objetivos gerais de governo e pelos objetivos setoriais. Esta visão constitui a dimensão estratégica que deve se articular com a dimensão tático-operacional formada pelos programas e ações constantes do plano. Cabe observar que a formulação do Plano Plurianual deve ter como base o programa de governo aprovado pelas urnas, tendo em vista manter a coerência com o compromisso estabelecido por meio do processo eleitoral. Sanches (1993) observa que a fase de planejamento do Plano Plurianual deve respeitar uma série de etapas concernentes à metodologia de planejamento que envolve o diagnóstico da realidade presente, a visualização de um cenário futuro desejado, a articulação de estratégias para a sua realização e das respectivas políticas de apoio. Além disso, torna-se necessário definir as prioridades e a formulação de programas de intervenção sobre a realidade, tendo em vista atingir os objetivos determinados de acordo com a ordem de prioridade fixada e dentro dos recursos disponíveis. Por fim, estabelecer a forma de acompanhamento da execução e a avaliação dos resultados.

Gráfico das dimensões do planejamento governamental:



Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos.

Assim, a cada novo governo será elaborado um PPA, com vigência de quatro anos, com a implementação a partir do segundo ano de mandato do Presidente da República. O Plano Plurianual deve ser encaminhado ao Poder Legislativo, para estudo, adequação, discussão e votação, quando será devolvido ao poder Executivo para sanção presidencial. Aprovado o PPA, terá início a sua implementação. A execução do PPA em cada exercício financeiro de sua vigência se dará por meio das Leis Orçamentárias Anuais. Para que as Leis Orçamentárias Anuais sejam fiéis aos objetivos e metas constantes do PPA e alcancem os

resultados estabelecidos será necessária a intermediação da LDO, que define as metas e diretrizes para a elaboração da LOA do exercício subsequente. É a LDO que define quais serão as prioridades entre os programas, ações e projetos constantes do PPA para o exercício seguinte. Dessa forma, a LDO tem a função de garantir que os programas que serão executados pela LOA do ano seguinte estejam em consonância com as metas e objetivos do PPA. No entanto, tanto o projeto da LDO quanto o projeto da LOA deverão ser encaminhados ao Legislativo, pois são instrumentos de planejamento de iniciativa do poder Executivo que, para se efetivarem como lei, precisam da autorização Legislativa. Dessa forma, o Congresso participa ativamente do ciclo de planejamento, apreciando, discutindo, adequando e votando os três instrumentos de planejamento governamental. Este mecanismo possibilita o equilíbrio derivado da função política do orçamento. Ampliando a discussão em torno da definição das políticas públicas.

Cabe ressaltar que no primeiro ano de governo, o poder Executivo, além do Plano Plurianual, deverá elaborar e encaminhar ao Congresso para apreciação e aprovação o Projeto de Lei das Diretrizes Orçamentárias - PLDO, assim como o Projeto de Lei do Orçamento Anual - PLOA, ambos para o exercício seguinte. No entanto, segundo as datas estipuladas pelo artigo 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o PLDO deve ser encaminhado até o dia 15 de abril e devolvido até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa, 17 de julho. Já o Projeto de Lei do PPA e o PLOA deverão ser encaminhados ao Congresso até 31 de agosto e devolvido para sanção até o dia 22 de dezembro. Analisando as datas estabelecidas, observa-se uma inconsistência no sistema de planejamento, uma vez que o PLDO será elaborado e aprovado antes da aprovação do Projeto de Lei do PPA. Ou seja, a LDO do primeiro ano de governo que deveria servir como ponte entre o Plano Plurianual e o Orçamento Anual, definindo as metas e prioridades presentes no Plano Plurianual que deverão ser contempladas no orçamento seguinte, deve ser elaborada e aprovada sem que exista um Plano Plurianual aprovado pelo Congresso para se basear.

Percebe-se, a partir da análise do processo de planejamento, a importância vital da LDO. Albuquerque, Feijó & Medeiros (2003) destacam que a LDO cumpre o papel de balanceamento entre a estratégia desenvolvida no início de um governo e as reais possibilidades que se apresentam no decorrer dos anos de implementação do Plano Plurianual. Dessa forma, diante da necessidade de se ajustar a programação constante do Plano Plurianual ao cenário político, econômico e institucional existente nos meses que antecedem a elaboração e análise da proposta orçamentária, a LDO inevitavelmente deverá realizar escolhas. Mesmo porque as metas estabelecidas no Plano Plurianual, apesar da preocupação

com o equilíbrio fiscal, costumam demandar mais recursos do que os disponíveis em um orçamento anual. Neste caso, é mais do que necessário definir prioridades. E tais prioridades, ao serem submetidas ao poder Legislativo, para serem analisadas, aperfeiçoadas e aprovadas, irão contribuir para a elaboração de uma proposta orçamentária anual chancelada pelos dois poderes.

Encaminhada e aprovada a LDO, o governo poderá elaborar o PLOA para o ano seguinte, segundo as disposições desta lei. No geral, o governo se utiliza da LDO para definir a forma e o conteúdo dos orçamentos e para estabelecer normas básicas de execução. No entanto, em cumprimento ao artigo 5º da LRF, o PLOA deverá ser elaborado em compatibilidade com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias. Dessa forma, ao ser encaminhado ao poder Legislativo, o Projeto de Lei deverá conter, em anexo, demonstrativo da compatibilidade da programação relativa aos orçamentos com os objetivos e metas constantes do Anexo de Metas Fiscais da LDO.

A Lei Orçamentária ao ser elaborada pelo poder Executivo e apreciada, discutida, adequada e votada pelo Legislativo, estará apta para realizar as metas e diretrizes anuais dos programas constantes do PPA. Considerando-se que o orçamento constitui um documento que contém a estimativa da receita e a fixação da despesa para o exercício, cumpre ressaltar que a execução da despesa estará sempre condicionada à realização da receita e ao cumprimento das metas fiscais estabelecidas. Dessa forma, são desenvolvidos mecanismos que visam o controle da execução orçamentária e financeira, para que o fluxo de caixa do governo esteja de acordo com os gastos governamentais. Assim, a Lei Orçamentária Anual determina que o poder Executivo edite anualmente, trinta dias após a publicação da LOA, o “Decreto de Programação Financeira”, contendo a programação orçamentária e financeira do governo federal para o exercício. No nível orçamentário, o controle ocorre mediante a fixação de limites de gastos ou condições para que os órgãos iniciem ações que venham a gerar obrigações de pagamento, tendo como objetivo evitar que os órgãos assumam compromissos no valor total da programação orçamentária da Lei Orçamentária Anual. No nível financeiro, o controle é estabelecido pela “programação financeira de desembolso”, que fixa os limites de cada órgão para pagamentos mensais de forma acumulativa. A aplicação da programação financeira tem como objetivos: indicar os montantes financeiros que cada órgão poderá contar em cada período, para que possam fazer a programação do ritmo de execução de suas despesas; e manter o equilíbrio entre a receita e a despesa, de forma a prevenir eventuais insuficiências de caixa.

Assim, além da execução do orçamento anual, o governo também deverá observar as metas fiscais definidas pela LDO, com o objetivo de conciliar a execução do programa de governo com o equilíbrio das contas públicas, evitando dessa forma o endividamento do Estado. Portanto, a execução do orçamento anual deverá ser monitorada e avaliada para que as metas definidas sejam cumpridas a contento. Caso se verifique que a execução da LOA não comportará, por exemplo, as metas de resultado primário estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais da LDO, a LRF determina que se providencie a limitação de empenho, tendo em vista conter a despesa para adequá-la à arrecadação da receita, preservando o equilíbrio fiscal do governo. No entanto, não são todas as despesas que são passíveis de contingenciamento. A LDO especifica as despesas que não podem ser contingenciadas. O descontingenciamento será efetuado, mesmo que parcialmente, à medida que a realização da receita permita o alcance das metas fiscais estabelecidas.

A fase de execução do orçamento tem uma importância fundamental na implementação do plano de médio prazo (PPA). Tendo em vista que é por meio da execução do orçamento que se operacionaliza a estratégia de governo, assim como as estratégias setoriais. Desse modo, torna-se necessário que haja um ambiente econômico, político, institucional e cultural favorável, para que as metas estabelecidas sejam cumpridas de forma adequada. De nada adianta termos mecanismos e metodologias de gestão, se tais instrumentos não cumprem a sua função. Assim, a execução e posteriormente a avaliação da execução são cruciais para que o processo de planejamento se efetive, gerando bens e serviços de qualidade à sociedade.

Sanches (1993) observa que na fase de execução do orçamento o mesmo será acompanhado e parcialmente avaliado, mais especificamente pelos órgãos de controle interno e pelas inspeções dos órgãos de controle externo. O autor informa, ainda, que durante a fase de avaliação e controle são elaborados balanços que serão apreciados e auditados pelo Tribunal de Contas e assessorias especializadas do poder Legislativo e as contas julgadas pelo Congresso. Nesta fase, também são realizadas avaliações pelos órgãos de coordenação, assim como pelas unidades setoriais tendo em vista produzir informações que realimentem o processo de planejamento.

A Lei nº 4.320/64, em seu artigo 75, estabelece que o controle da execução orçamentária compreenderá:

- A legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, assim como o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações;

- a fidelidade funcional dos agentes da administração responsáveis por bens e valores públicos;
- o cumprimento do programa de trabalho, expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços.

Aguiar (2005) ressalta que o termo controle no dispositivo da lei significa fiscalização e complementa afirmando que toda atividade administrativa realizada pela Administração Pública estará sempre submetida a uma fiscalização ou controle específico. No caso da execução orçamentária, caracterizada como atividade-meio do Estado, que envolve a arrecadação de recursos para o desenvolvimento das finalidades públicas, torna-se imprescindível que se exerça uma fiscalização específica e especializada. Assim, a Constituição Federal dispõe, em seu artigo 70, que:

A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional, e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade, aplicações das subvenções e renúncias de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Portanto, a Constituição Federal define duas formas de fiscalização, segundo o critério de competência para o seu exercício: o Controle Interno como aquele exercido internamente por cada um dos Poderes Públicos no âmbito de suas respectivas áreas com abrangência sobre os seus próprios atos¹¹; e o Controle Externo como a fiscalização realizada pelo Poder Legislativo, auxiliado pelo Tribunal de Contas, sobre os atos administrativos da gestão orçamentária, financeira, patrimonial e operacional, dos demais Poderes¹².

Quadro dos objetivos, vigência e prazos dos instrumentos de planejamento

Instrumentos de Planejamento	Objetivos	Vigência	Prazos
PPA	Estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.	4 anos. A partir do segundo ano de mandato presidencial	Encaminhado ao Congresso até 31 de agosto. Devolvido para sanção presidencial até 22 de dezembro.
LDO	- Definir as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as	1 ano	Encaminhado ao Congresso até 15 de abril.

¹¹ Constituição Federal de 1988, artigo 74.

¹² Constituição Federal de 1988, artigos 70 e 71.

	despesas de capital para o exercício financeiro subsequente; - Orientar a elaboração da lei orçamentária anual; - Dispor sobre as alterações na legislação tributária e estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.		Devolvido para sanção presidencial até 17 de julho.
LOA	Apresentar o programa de trabalho do governo para um exercício, com a estimativa da receita e fixação da despesa, para os orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimentos.	1 ano Elaborada em um exercício para vigor no exercício seguinte	Encaminhado ao Congresso até 31 de agosto. Devolvido para sanção presidencial até 22 de dezembro.

Quadro do ciclo de planejamento

Instrumentos de Planejamento	Segundo mandato do governo Lula – 2007/2010				
	2007	2008	2009	2010	2011
Exercícios	2007	2008	2009	2010	2011
PPA 2008/2011	2007	2008 (1º ano)	2009 (2º ano)	2010 (3º ano)	2011 (4º ano)
Elaboração LDOs	LDO 2008	LDO 2009	LDO 2010	LDO 2011	2012
Elaboração LOAs	LOA 2008	LOA 2009	LOA 2010	LOA 2011	2012
Execução LOAs					2011

6.2. Integração

Analisando a nova configuração do ciclo orçamentário, depois da Constituição de 1988, observamos que o Plano Plurianual assume o papel central no processo de planejamento do governo, como plano de médio prazo, exercendo a função de orientador dos orçamentos anuais que serão implementados durante os quatro anos de vigência do plano. Esta função tornou-se mais evidente a partir da reforma do Planejamento e do Orçamento que procurou superar o orçamento como controle de gastos para um orçamento focado nos resultados por meio de uma integração entre planejamento e orçamento. A grande mudança se deu a partir do PPA 2000-2003, quando a Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, estabeleceu a organização da ação governamental, para todos os entes da federação, em programas, com vistas a fortalecer o papel gerencial do Estado. Dessa forma, a integração efetiva do PPA com a LDO e a LOA só se tornou possível a partir da instituição do programa como elemento comum, estabelecendo uma linguagem única entre os três instrumentos de planejamento.

Com a estruturação dos três instrumentos de planejamento em torno de programas, o próprio processo de gestão do PPA possibilita que se intensifique a integração. Uma vez que o

ciclo de gestão anual do Plano Plurianual, composto pela revisão anual dos programas, pela elaboração da LDO e a elaboração e execução da LOA, permite que o Plano seja aperfeiçoado a partir da avaliação de seus resultados e da definição das prioridades e metas anuais, assim como pelos dispositivos que permitem a revisão e atualização do Plano Plurianual e das Leis Orçamentárias.

Cabe ressaltar que, juntamente com a estrutura do planejamento organizado em programas e o ciclo de gestão do Plano Plurianual, os dispositivos legais existentes na Constituição Federal, na Lei nº 4.320/64, na Lei de Responsabilidade Fiscal, na lei do Plano Plurianual, assim como na LDO e na LOA, além da legislação concernente ao orçamento em geral, fornecem toda a base para que se consolide a integração entre PPA, LDO e LOA a cada exercício financeiro. A Lei nº 4.320/64, que estabelece normas gerais de direito financeiro, recepcionada pela Constituição de 1988, já apresentava uma tendência de integrar os orçamentos anuais com o Plano Plurianual. Em seu artigo 23, a Lei define: “as receitas e as despesas de capital serão objeto de um Quadro de Recursos e de Aplicação de Capital, aprovado por decreto do Poder Executivo, abrangendo, no mínimo um triênio.” Mais adiante, o artigo 26 da Lei estabelece que: “a proposta orçamentária conterá o programa anual atualizado dos investimentos, inversões financeiras e transferências previstos no Quadro de Recursos e de Aplicação de Capital.” A Constituição Federal de 1988 enumera uma série de dispositivos que promovem a integração dos orçamentos e planos nacionais e regionais ao Plano Plurianual. A Constituição, em seu artigo 165, estabelece que os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição deverão ser elaborados em consonância com o Plano Plurianual e serem apreciados pelo Congresso Nacional. No mesmo artigo, a Constituição define que os orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, compatibilizados com o Plano Plurianual, terão entre as suas funções a redução das desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional. No artigo 166, a norma constitucional dispõe que emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem só poderão ser aprovadas, caso demonstrem compatibilidade com o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias. Da mesma forma, a Constituição estabelece que as emendas ao Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias não poderão ser aprovadas caso sejam incompatíveis com o Plano Plurianual.¹³ A Constituição ainda veda o início de programas ou projetos que não constem da Lei Orçamentária Anual, como determina que nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado

¹³ Constituição Federal de 1988, Art. 166.

sem que antes seja incluído no Plano Plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.¹⁴ E para que as metas estabelecidas no Plano Plurianual sejam observadas, o artigo 74 da Constituição determina que os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário deverão manter, de forma integrada, sistema de controle interno com o objetivo de avaliar o cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União, assim como comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, entre outras atribuições.

Outro fator determinante que muito contribuiu para a integração do processo de planejamento foi a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal. Segundo Machado (2005) a LRF tinha como objetivos, além do controle de gastos públicos: estreitar os vínculos entre PPA, LDO e LOA, instituindo mecanismos para que a fase de execução não se desviasse do planejamento inicial; e fortalecer os instrumentos de avaliação e controle da ação governamental. O artigo 5º da LRF, por exemplo, estabelece que o Projeto de Lei Orçamentária Anual seja elaborado de acordo com o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias, assim como com as normas da LRF. No mesmo artigo, a LRF proíbe a consignação de dotação para investimento com duração superior a um exercício financeiro que não esteja previsto no Plano Plurianual ou em lei que autorize a sua inclusão. A LRF, de acordo com seus artigos 15 e 16, considera não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação, assim como a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa que, entre outras exigências, não acompanhem declaração do ordenador de despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária Anual e compatibilidade com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias. Considerando adequada com a Lei Orçamentária Anual, nos termos da lei, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que seja constituída de crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites do exercício. E compatível com o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias, aquela despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos, sem infringir qualquer de suas disposições.¹⁵

¹⁴ Constituição Federal de 1988, Art. 167.

¹⁵ Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Artigos 15 e 16.

O Decreto nº 2.829/98, que estabelece normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União, estabelece em seu artigo 5º a previsão de avaliações anuais da consecução dos objetivos estratégicos do Governo Federal e do resultado dos Programas, para servir de subsídio para a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias de cada exercício.

Dessa forma, tanto a Constituição Federal, como a LRF, e as demais normas referentes ao planejamento orçamentário trataram de estabelecer princípios que efetivassem o inter-relacionamento entre o PPA, a LDO e a LOA. No entanto, para que tais instrumentos possam se articular de forma a produzir os resultados esperados e realizarem os objetivos a que se destinam em conformidade com todos os seus atributos, é necessário que haja um ambiente institucional, cultural e, sobretudo, político e econômico que permita que tais instrumentos possam desenvolver todo o seu potencial e realmente se aproximar de um orçamento por resultados tal qual descrito pela teoria.

6.3. Problemas na Integração PPA/LDO/LOA

A literatura especializada em orçamento público tem apontado inúmeros problemas referentes à integração dos instrumentos de planejamento instituídos pela Constituição de 1988, assim como ao modelo de planejamento adotado pela norma constitucional. Apesar de ter sido elaborado a partir de tendências internacionais de modernização do planejamento orçamentário. Cabe ressaltar que o novo modelo não nasceu pronto e acabado para ser implementado. Como vimos no tópico referente ao PPA, o subitem sobre a evolução do Plano Plurianual, notamos que o novo modelo precisou ser construído no decorrer dos anos, segundo as especificidades da Administração Pública brasileira. A sua instituição e conseqüente implantação com êxito sempre dependeu de parâmetros considerados essenciais para obtenção dos resultados almejados.

Neste aspecto, Diamond (2003) informa que o novo modelo de orçamento de desempenho, que vem sendo cada vez mais aplicado em economias avançadas como a dos Estados Unidos, tem servido de modelo para muitas economias de mercado emergentes que introduziram algum tipo de orçamento por programas. No entanto, segundo o autor, essas economias precisam avançar para o orçamento por produtos e, subsequentemente, adotar as reformas que se fazem necessárias para a implantação do novo orçamento de desempenho. De acordo com esta lógica, Diamond observa que, por não realizarem esse avanço, as economias de mercado emergentes não conseguiram utilizar plenamente seus orçamentos por programas.

tendo em vista melhorar a gestão dos seus orçamentos e aponta quatro elementos que devem ser considerados como a base da estratégia para a introdução do novo modelo de orçamento por desempenho, sendo eles: instituição de estrutura de programa que integre um plano estratégico de gastos de médio prazo, estabelecendo a conexão de objetivos de políticas a planos detalhados de orçamentos anuais; redefinição da estrutura de orçamento para que permitam a gestão dos orçamentos; aperfeiçoamento dos sistemas de determinação de custos do orçamento; e a criação de um sistema de responsabilização e incentivos orçamentários.

No caso brasileiro, podemos considerar, quanto ao primeiro elemento, que a partir do PPA 2000-2003, houve a integração do planejamento de médio prazo ao orçamento, tendo como elemento organizador o programa como instrumento de definição das políticas públicas. Quanto ao segundo aspecto, a estrutura de programas aplicada aos PPAs, a partir do exercício de 2000, prevê a gestão do plano com a mensuração de resultados em função do acompanhamento da evolução de seus indicadores de desempenho. No entanto, Cavalcante (2007) relata uma série de problemas relativos aos indicadores. Entre eles: o fato de que os indicadores de desempenho dos programas não só são negligenciados no decorrer do plano, como não são considerados relevantes nas tomadas de decisões. O autor cita que nas experiências relatadas referentes aos primeiros planos constata-se a dificuldade enfrentada pelos gerentes em obter e consolidar informações sobre os resultados e o desempenho dos programas que coordenavam, em função da falta de sistemas e métodos adequados. Além disso, constatou-se a dificuldade na elaboração de indicadores de resultado, assim como na mensuração do grau de impacto do programa na evolução do indicador e a complexidade de determinar o período razoável para a geração de resultados de um programa. Cavalcante também destaca que não há relação de causalidade entre os indicadores e o processo de alocação de recursos. O desempenho dos programas, mensurados pelos indicadores, não influi em termos quantitativos na alocação de recursos ou na sua execução orçamentária. No momento em que são tomadas as decisões alocativas, geralmente, os indicadores do PPA não são considerados.

Quanto ao sistema de determinação de custos do orçamento, esta é mais uma deficiência do processo avaliativo do Plano Plurianual, pois não existem indicadores de custos dos programas ou dos órgãos responsáveis pela execução. As análises de custos ou eficiência dos programas finalísticos podem ser consideradas inexistentes, de forma que não existe uma cobrança pela melhoria da eficiência dos gastos referentes aos programas. Por outro lado, uma sistemática de acompanhamento dos indicadores de custo e de desempenho só teria consistência a partir da implantação de um sistema de responsabilização e incentivos

orçamentários. No entanto, mais uma vez, no caso brasileiro, não se constata uma sistemática que permita estabelecer uma relação entre a mensuração dos indicadores dos programas com a alocação de recursos, de forma que se estabelecesse um sistema de premiação ou sanção dos gestores.

Pares e Valle (2006) relatam que as avaliações anuais do PPA 2000-2003 apresentaram sérios entraves no gerenciamento dos programas, como: fraca articulação entre os gerentes e a estrutura formal de cada ministério; a escassez de meios como recursos humanos, financeiros, logísticos, informações e outros mais, diante das responsabilidades dos gerentes; acesso restrito dos gerentes aos canais de decisão e negociação, assim como pouca cooperação institucional para a superação de restrições. Tendo em vista sanar tais problemas, os planos subsequêntes têm procurado reforçar a atuação dos gerentes, fazendo com que participem do processo de tomada de decisões, definindo o titular do órgão como responsável pela consecução dos objetivos setoriais e criando novos atores para compor as equipes de monitoramento e avaliação, como o gerente-executivo e o coordenador de ação.

Existem também críticas que revelam certo ceticismo em relação ao modelo do PPA e seu possível impacto sobre a gestão orçamentária do setor público. Relata-se deficiências do sistema como a dificuldade de avaliação do impacto dos programas na sociedade, assim como a concepção e mensuração de seus indicadores, em função da complexidade dos processos que envolvem desde a definição das políticas públicas, até a implementação e avaliação dessas mesmas políticas. Por outro lado, Pares e Valle (2006) ressaltam que o processo de implantação de uma gestão por resultados mostra-se bastante complexo, em função das características do entorno político e institucional de um país, influenciando sensivelmente na operacionalização de seus principais instrumentos. Cavalcante (2007) observa que prevalece a percepção generalizada de que as decisões referentes ao orçamento são de caráter político e não técnicas. Dessa forma, toda a sistematização do orçamento, tendo em vista o seu aperfeiçoamento técnico e operacional para gerar resultados à sociedade, perde-se em função dos interesses políticos e da configuração das instituições que produzem decisões em contraste com a racionalidade da técnica orçamentária. Dessa forma, como afirmam Pares e Valle (2006) a utilização dos instrumentos que possibilitam a gestão por resultados de forma plena e eficiente depende do reconhecimento e da aceitação do novo modelo pelos agentes políticos, dirigentes públicos e servidores envolvidos no processo. Aos gestores públicos, em todos os níveis da Administração Pública, são requeridas, ainda, capacidades e habilidades compatíveis com o atendimento das demandas da sociedade de forma mais eficiente e com maior qualidade.

A instituição do novo modelo de gestão por resultados tinha como um dos seus principais objetivos o rompimento da tradição histórica do orçamento incrementalista, no qual as decisões se concentravam em ajustes marginais com base nas dotações de exercícios anteriores, perpetuando as ações do governo no orçamento, sem a devida avaliação de seus resultados. No entanto, a superação do incrementalismo não deve se concentrar unicamente na adoção de novo modelo de planejamento, mas também no tratamento que se deve dar a suas causas. Cunha e Rezende apud Cavalcante (2007) citam como principais causas do incrementalismo a ausência de informação confiável, compromissos fiscais e incerteza quanto à realização das receitas. Mas destaca-se como fator central a rigidez orçamentária, ou seja, as pressões exercidas sobre os orçamentos decorrentes dos seguintes fatores: compromissos financeiros acumulados no passado; direitos assegurados em lei a grupos sociais mais bem organizados; as regras relativas a transferências de recursos fiscais na Federação e as garantias instituídas para financiamento de determinados programas governamentais por meio de vinculações de receitas.

Desse modo, conclui-se que quanto mais rígido se configura o orçamento, menos liberdade existe para torná-lo mais eficiente. Do mesmo modo, a existência de compromissos que impactam a execução adequada dos programas constantes dos Planos Plurianuais reduz os efeitos dos mecanismos criados para torná-lo mais efetivo. Embora tal discussão suscite uma série de argumentos a respeito da legitimidade de recursos alocados no orçamento, uma questão básica deve ser colocada – os recursos são escassos, devendo dessa forma serem empregados segundo critérios de eficiência alocativa. Segundo Schick (1999)¹⁶, as alocações do orçamento são eficazes quando são feitas em consonância com as prioridades definidas pelo governo e baseadas na comprovação da eficácia dos programas.

Uma outra questão crucial, no caso brasileiro, que vale a pena ser discutida trata da disciplina fiscal. Um país como o Brasil que apresenta um histórico de endividamento público não pode deixar de considerar os aspectos relativos ao equilíbrio fiscal dissociado do planejamento público. Neste aspecto, vale lembrar que a edição da LRF introduziu uma série de dispositivos na Lei de Diretrizes Orçamentárias, como o Anexo de Metas Fiscais, que estabelecem critérios para a execução das despesas públicas em função da arrecadação e das metas de resultado primário definidas. A importância da LRF para a integração dos instrumentos de planejamento instituídos pela Constituição de 1988 não produz um consenso. Alguns especialistas alegam que a LRF representa um reforço da função controle em

¹⁶ SCHICK, Allen. In “A Contemporary Approach to Public Expenditure Management”, World Bank Institute, 1999. Gestão Estratégica da Despesa no Setor Público. Posead. Gama Filho. Brasília, 2007. Pág. 22.

detrimento da função planejamento, distorcendo as prioridades definidas a partir do Plano Plurianual. Nota-se a correlação entre certos dispositivos da lei e problemas constatados na execução dos orçamentos anuais, em função das metas fiscais estabelecidas, como o impacto do contingenciamento da despesa sobre os projetos constantes da Lei Orçamentária Anual e a geração descontrolada de Restos a Pagar. Neste sentido, Pares e Valle (2006) ressaltam que o caráter defensivo assumido pelo Tesouro quanto à execução financeira, diante das dificuldades do ambiente fiscal, tem levado à impossibilidade de previsão do fluxo financeiro ao programado incompatível com uma gestão por desempenho. Tal situação inviabiliza um acordo entre os responsáveis pela execução orçamentária e financeira e os gestores, frente aos riscos de descumprimento das metas fiscais estabelecidas. Diante de tais circunstâncias, cabe ressaltar a necessidade de se estabelecer um equilíbrio maior entre o planejamento e o controle, para que as ações e os recursos públicos não sejam sacrificados em prol de um controle fiscal tão agressivo. No entanto, imaginar um planejamento orçamentário dissociado de uma disciplina fiscal parece incoerente com os objetivos de um planejamento de longo prazo que tem como visão de futuro o crescimento sustentável do país.

Um outro aspecto que tem sido abordado constantemente diz respeito à falta de regulamentação da nova lei complementar de finanças, prevista no artigo 165, § 9º da Constituição Federal. A falta de regulamentação da nova lei tem levantado diversas interpretações sobre a estrutura e os processos que constituem o sistema de planejamento e orçamento a partir da Constituição de 1988. Como fato ilustrativo Albuquerque, Feijó e Medeiros (2006) observam que no caso do PPA não ser aprovado dentro do prazo constitucional, 22 de dezembro, a execução orçamentário-financeira do orçamento ficaria comprometida por falta de amparo legal. Tal situação se tornaria mais preocupante nos casos de programas novos ou projetos não iniciados com duração superior a um exercício financeiro.

Existem também críticas à metodologia do modelo de PPA em função da mesma não considerar as especificidades dos diferentes setores e entidades da Administração Pública, constituindo um modelo genérico aplicado a todas as organizações governamentais. Outra crítica refere-se à prevalência das ações orçamentárias sobre as ações não orçamentárias, restringindo a potencialidade do Plano Plurianual de incorporar políticas de incentivos fiscais, de estímulo a subsídios e a concessões que podem resultar em importantes benefícios à sociedade.

7. Conclusão

Os instrumentos de planejamento instituídos pela Constituição de 1988 representam uma retomada da tradição de planejamento do governo brasileiro. O constituinte ciente da importância do planejamento para o desenvolvimento econômico e social do país demonstrou uma preocupação com a integração de planos de longo, médio e curto prazos. Dessa forma, instituiu o Plano Plurianual como um veículo de condução dos programas de governo abrangendo todas as despesas das instituições públicas e empresas estatais para um período de quatro anos. Criou a Lei de Diretrizes Orçamentárias procurando assegurar a integração do planejamento de médio e curto prazos, a partir da definição de metas e diretrizes para os orçamentos anuais. Redesenhou os orçamentos anuais de acordo com o princípio da unidade que determina que deverá haver uma única lei orçamentária incorporando todas as despesas e todas as receitas pertencentes a um exercício financeiro, por ente da federação, evitando-se assim a criação de orçamentos paralelos. Dessa forma, a nova Constituição esboçou uma estrutura inicial de planejamento que iria se desenvolver em consonância com as tendências internacionais de modernização dos sistemas de planejamento governamental. Por outro lado, podemos dizer que o modelo instituído pela Constituição não nasceu pronto e acabado. Ele teve que ser construído e aperfeiçoado com o tempo, à medida que os Planos Plurianuais foram sendo elaborados, e ainda encontra-se em fase de desenvolvimento.

O Plano Plurianual de 2000-2003, especialmente, representou um divisor de águas, quando introduziu o programa como elemento organizador e integrador do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual, criando uma linguagem única para os diferentes instrumentos de planejamento e dessa forma possibilitando o acompanhamento, monitoramento e avaliação da ação governamental a partir da evolução de seus indicadores de desempenho. A estruturação do planejamento a partir do programa permitiu que se efetivasse a aproximação do planejamento ao orçamento, um dos parâmetros essenciais para instituição da nova gestão por resultados. Esta estrutura foi mantida nos Planos Plurianuais posteriores aos quais foram incorporadas outras inovações, como o aperfeiçoamento de um sistema de gestão que cria novos atores dentro do processo de monitoramento e avaliação dos programas e ações de governo. Assim foram instituídas as figuras dos gerentes de programas, dos gerentes executivos e dos coordenadores de ação.

Percebe-se, a partir da análise da evolução dos Planos Plurianuais, o esforço de aperfeiçoamento dos sistemas e processos de monitoramento e avaliação dos programas, em busca da efetividade dos instrumentos de planejamento. Embora o aperfeiçoamento dos

mecanismos em geral se dê de forma lenta, tendo em vista a superação do antigo modelo de planejamento incrementalista com base em uma administração burocrática, sendo necessário ainda a instituição de mecanismos importantes para a implantação ampla de uma gestão pública por resultados, nota-se, ao menos, conceitualmente uma evolução na tradição brasileira de planejamento.

Outro aspecto importante para o planejamento público, concomitante com a implantação do PPA 2000-2003, consistiu na edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabeleceu normas gerais de finanças públicas. A LRF, com ênfase na responsabilidade na gestão fiscal, instituiu preceitos como a ação planejada e transparente, a prevenção de riscos e correção de desvios que impactem o equilíbrio financeiro do Estado, a garantia do equilíbrio das contas públicas, com o cumprimento de metas fiscais. Tais preceitos foram incorporados à Lei de Diretrizes Orçamentárias estabelecendo parâmetros para a elaboração e execução das Leis Orçamentárias Anuais em consonância com as determinações da Lei de Responsabilidade Fiscal. Dessa forma, com a finalidade de controlar o desequilíbrio das contas públicas e combater o endividamento do Estado, a LRF foi instituída para sanar graves problemas fiscais que impactavam a ação governamental, vindo a criar uma perspectiva de longo prazo de equilíbrio fiscal que possa viabilizar um ambiente econômico de crescimento sustentável.

No entanto, existem inúmeros problemas que impedem que os instrumentos instituídos pela Constituição de 1988 operem plenamente de forma a garantir os resultados dos programas elaborados pelo governo, durante o processo de elaboração e gestão de políticas públicas. Em síntese, existe a percepção de que existe uma evolução conceitual, técnica que não se adequa à prática e operacionalização de tais instrumentos. Seja em função de problemas estruturais relativos às instituições, seja em função de falta de regulamentação de preceitos constitucionais considerados essenciais, ou ainda, com referência à efetiva aceitação do novo modelo, principalmente, pelas classes dirigentes e políticas que têm sob o seu poder a prerrogativa de decisão. Não podemos deixar de considerar, ainda, algum ceticismo existente em relação ao próprio modelo de gestão por resultados. Mais especificamente à importância que tal modelo confere ao processo de avaliação, sendo necessário a criação de indicadores de desempenho e custos confiáveis que possam balizar as decisões nas instâncias de poder responsáveis pela definição das políticas públicas. No entanto, cabe ressaltar que tais mensurações em termos de políticas públicas envolvem processos complexos que muitas vezes impossibilitam tal avaliação. Por outro lado, tal avaliação deverá ter como complemento um sistema de responsabilização que influencie a alocação de recursos de forma

eficiente e condizente com a condução dos programas governamentais. Tal avaliação precisa ainda ser incorporada ao processo decisório, de forma que os programas que geram maiores resultados, a partir das estratégias definidas pelo governo, sejam definidos como prioritários.

Cabe ressaltar que, embora a evolução da estrutura estabelecida indique um aperfeiçoamento do sistema de planejamento, a própria especificidade da Administração Pública brasileira, assim como problemas tradicionais de planejamento e a necessidade de superação das dificuldades econômicas que exigem sacrifício de boa parte dos orçamentos anuais, delimitando a capacidade de investimento, assim como o engessamento das Leis Orçamentárias, com vinculações de receitas e despesas obrigatórias, que impossibilita uma flexibilidade no direcionamento de recursos, constituem obstáculos para a evolução do modelo de gestão por resultados. Dessa forma, tais obstáculos devem ser superados para que o planejamento governamental possa vir a ser no futuro um instrumento efetivo para o aperfeiçoamento dos programas de política pública.

Referências Bibliográficas:

AGUIAR, Afonso Gomes. **Direito Financeiro**: a Lei nº 4.320 comentada ao alcance de todos. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

ALBUQUERQUE, Claudiano; FEIJÓ, Paulo Henrique e MEDEIROS, Márcio. **Gestão de Finanças Públicas**: Fundamentos e Práticas de Planejamento, Orçamento e Administração Financeira com Responsabilidade Fiscal. Brasília: Gestão Pública, 2006.

BASTOS, Helena Assaf. **Gestão Estratégica da Despesa no Setor Público**. Brasília: PosEAD, 2007.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Marcos do Planejamento Público no Brasil: 1947 a 2000**. Disponível em: <<http://www.abrasil.gov.br>>. Acesso em: 02 out. 2009.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Manual de Elaboração Plano Plurianual 2008-2011**. Brasília, 2007.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano Plurianual 2008-2011**: Mensagem Presidencial. Brasília, 2007.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual Técnico de Orçamento – MTO 2009**. Brasília, 2009.

CASTRO, Róbison Gonçalves de. **Processo Orçamentário Brasileiro**. Disponível em: <<http://www.vemconcursos.com>>. Acesso em: 6 out. 2009.

CAVALCANTE, Pedro Luiz. **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, abr./jun. 2007.

CORE, Fabiano Garcia. **Reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento**. Brasília: ENAP, n. 44, 2001.

CORE, Fabiano Garcia. **Reformas orçamentárias no Brasil**: uma trajetória de tradição e formalismo na alocação dos recursos públicos. In: IX Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, Espana, 2-5 nov. 2004.

DIAMOND, Jack. **Do Orçamento por Programas para o Orçamento de Desempenho**: o desafio para economias de mercado emergente. Planejamento e orçamento governamental. Coletânea/Organizadores: James Giacomoni e José Luiz Pagnussat. Brasília, ENAP, 2006. Texto originalmente publicado: Diamond, Jack. From Program to performance budgering: the challenge for emerging economies. FMI, Working Paper n. 03/169, Jun., 2003.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MACHADO, Nelson. **Sistema de Informação de Custo**: diretrizes para integração ao Orçamento Público e à Contabilidade Governamental. Brasília, ENAP, 2005.

MOTTA, Waldir Francelino; PIRES, José Santo Dal Bem. **A Evolução Histórica do Orçamento Público e sua Importância para a Sociedade**. Reflexão Contábil, v. 25, n. 2, p. 16-25, maio-ago. 2006.

PARES, Ariel; VALLE, Beatrice. **A Retomada do Planejamento Governamental no Brasil e seus Desafios**. Planejamento e orçamento governamental. Coletânea/Organizadores: James Giacomoni e José Luiz Pagnussat. Brasília, ENAP, 2006.

RIBEIRO, Hamilton Ruggieri. **O Orçamento como Ferramenta para Gestão Pública**: Uma análise resumida dos últimos quatro exercícios. Revista de Gestão Pública, Brasília, v. 2, n. 2, p. 59-94, jul./dez. 2008.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. **O Ciclo Orçamentário**: Uma Reavaliação à Luz da Constituição de 1988. Planejamento e Orçamento Governamental – coletânea. Brasília, ENAP, 2006. Texto originalmente publicado em: SANCHES, Osvaldo Maldonado: O Ciclo Orçamentário: uma reavaliação à luz da Constituição de 1988. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, FGV, v. 27, n. 4, pp. 54-76, out./dez. 1993.

SANTA HELENA, Eber Zoehler. **Evolução histórica dos princípios orçamentário-constitucionais brasileiros**. Set. 2004.

Disponível em: <<http://www.buscalegis.ufsc.br>>. Acesso em: 20 set. 2009.

Legislação:

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**: promulgada em 18 de setembro de 1946.

Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964. Estabelece normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

Decreto nº 2.829, de 29 de outubro de 1998. Estabelece normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União.

Lei n. 9.276, de 9 de maio de 1996. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 1996/1999 e dá outras providências.

Lei n. 9.989, de 21 de julho de 2000. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2000/2003 e dá outras providências.

Lei n. 10.933, de 11 de agosto de 2004. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2004/2007 e dá outras providências.

Lei n. 11.653, de 7 de abril de 2008. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2008/2011 e dá outras providências.

Lei n. 11.768, de 14 de agosto de 2008. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2009 e dá outras providências.

Lei n. 11.897, de 30 de dezembro de 2008. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2009.