

XI PRÊMIO
SOF
DE MONOGRAFIAS



2021
2022

TEMA 1

Orçamento Público no Contexto de Recuperação Econômica

2º Menção Honrosa

**Orçamento Plurianual e Planejamento
- Conflitos Alocativos, Distributivos e
Equilíbrio Fiscal**

Constantino Cronemberger Mendes

Thiago Silva e Souza

Welles Matias de Abreu

Brasília - DF, 2022

REALIZAÇÃO



IDEALIZAÇÃO



MINISTÉRIO DA
ECONOMIA



RESUMO

Este estudo trata da ação estatal por meio da análise dos principais instrumentos governamentais de implementação de políticas públicas, tendo por objetivo descrever, historicamente, os conflitos alocativos, distributivos e estabilizadores sobre orçamento plurianual e planejamento brasileiro. São empiricamente analisados os recentes fatos sobre tais instrumentos, identificando diferenças sob sua perspectiva plurianual e apresentando evidências de que, conjuntamente, podem vir a corroborar com a busca por soluções no processo político de decisão pública. O orçamento é um instrumento econômico-político com a estrutura alocativa de recursos públicos e das despesas em setores considerados de interesse público. Já o planejamento está intimamente ligado à função distributiva do Estado, aos problemas da identificação da demanda social, da escolha pública e da priorização dos bens públicos. Assim, tanto a função alocativa do orçamento, quanto a função distributiva exercida por meio do planejamento estão integradas ou inter-relacionadas, mas são limitadas às condições fiscais e financeiras do Estado para a manutenção do equilíbrio macroeconômico. A metodologia é teórico-empírica, com ênfase qualitativa e abordagem interpretativa, sendo as evidências apresentadas com limitação temporal da última década (2011 a 2020, a qual abrange mais de dois ciclos do Plano Plurianual - PPA) e referenciadas por variáveis fiscais, monetárias e programações orçamentárias, resultando na identificação de possíveis conflitos no processo de tomada de decisão. Por fim, registra-se a relevância da pesquisa ao trazer subsídios que estimulem o necessário debate junto à sociedade sobre a capacidade plurianual do Estado de exercer suas funções em prol do equilíbrio intergeracional sustentável.

Palavras-chave: Orçamento Plurianual; Planejamento Governamental; Escolha Pública; Equilíbrio Fiscal; Sustentabilidade Econômica.

ABSTRACT

This study deals with state action through the analysis of the main governmental instruments for the implementation of public policies, aiming to describe, historically, the allocative, distributive and stabilizing conflicts over the multi-year budget and Brazilian planning. The recent facts about these instruments are empirically analyzed, identifying differences under their multi-year perspective and presenting evidence that, together, they can come to corroborate with the search for solutions in the political process of public decision. The budget is an economic-political instrument with the structure of allocating public resources and expenditures in sectors considered to be of public interest. Planning, on the other hand, is closely linked to the distributive function of the State, to the problems of identifying social demand, public choice and prioritizing public goods. Thus, both the allocative function of the budget and the distributive function exercised through planning are integrated or interrelated, but are limited to the fiscal and financial conditions of the State for the maintenance of macroeconomic balance. The methodology is theoretical-empirical, with a qualitative emphasis and an interpretive approach, with the evidence presented with temporal limitation of the last decade (2011 to 2020, which covers more than two cycles of the Multi-Year Plan - PPA) and referenced by fiscal, monetary and budget schedules, resulting in the identification of possible conflicts in the decision-making process. Finally, the relevance of the research is registered in bringing subsidies that stimulate the necessary debate with society on the State's multi-year capacity to exercise its functions in favor of sustainable intergenerational balance.

Keywords: Multiannual Budget; Governmental Planning; Public Choice; Intergenerational Fiscal; Economic Sustainability.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	5
2 REFERENCIAL TEÓRICO	9
2.1 Raízes Teóricas sobre Orçamento e Planejamento	9
2.2 Orçamento e Planejamento no Brasil: uma visão histórica	15
2.2.1 Primórdios: dos anos 1920 a 1945	15
2.2.2 Período Planejamento: entre 1946 e início dos anos 1960	17
2.2.3 Fase Incrementalista: de meados dos anos 1960 até 1985	19
2.2.4 Foco na estabilização econômica: os anos 1980 e 1990	21
2.2.5 Fase pós-Plano Real e pós-Reforma Gerencial: anos 2000	22
3 ASPECTOS METODOLÓGICOS	26
4 ANÁLISE PLURIANUAL DO PLANEJAMENTO E DO ORÇAMENTO	28
4.1 Orçamento Plurianual e Planejamento: análise empírica recente	33
4.2 Desvendando o enigma do Orçamento Plurianual: novo modelo de orçamento ou planejamento de médio prazo?	39
4.3 Plurianualidade das contas públicas e impactos orçamentários	58
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	68
6 REFERÊNCIAS	74

LISTA DE FIGURAS, QUADROS E TABELAS

Figura 1: Instrumentos de Planejamento e de Orçamento brasileiro.....	17
Figura 2: Resultado Primário do Governo Central (2011-2020).....	55
Figura 3: Série histórica de despesas Obrigatórias e Discricionárias.....	56
Figura 4: Carga Tributária brasileira (2011-2020).....	57
Quadro 1: Síntese da tramitação de PEC quanto ao tema PPA.....	34
Quadro 2: Instrumentos de plurianualidade orçamentária.....	37
Quadro 3: Gestão plurianual: MTEF.....	40
Tabela 1: Variáveis fiscais e monetárias (2010-2020).....	52
Tabela 2: Gastos Relativos por Função (2011-2020, Ano Base 2016).....	54

1 INTRODUÇÃO

Em mais um ano sob o desafio de combate à pandemia pela Covid-19, marcado por crescente instabilidade político-econômica, o país é apresentado a uma nova âncora fiscal chamada “Novo Marco Fiscal”, instituído pela Emenda Constitucional nº 109¹, de 15 de março de 2021, sendo a primeira Proposta de Emenda Constitucional (PEC) do pacote intitulado Plano Mais Brasil² a ser promulgada, esta com o objetivo de perseguir uma trajetória de convergência do montante da dívida pública para um limite ainda a ser definido em lei complementar.

Nesse sentido, revisita-se, mesmo devolvido para modificações, o texto original da PEC 188 (Pacto Federativo) de 5/11/2019, onde propunha-se implantar um orçamento plurianual (LOP) e revogar o Plano Plurianual (PPA) com dispositivos em lei complementar. Apesar de outras três propostas sobre a temática planejamento estarem em tramitação paralela no Legislativo (nomeadamente PEC 74/2015, 122/2015 e 36/2020), a proposta do Pacto Federativo foi a única a trazer uma interpretação do orçamento plurianual como substituto do PPA, como plano nacional de médio prazo.

Registra-se que novamente são postergadas discussões basilares quanto à condução de políticas públicas que consiga desvendar essa espécie de “Triângulo das Bermudas” do orçamento federal que, tendo como vértices a sustentabilidade da dívida, a regra de ouro e o equilíbrio intergeracional, depende da capacidade no trato da elaboração e execução do planejamento e do orçamento, compatíveis aos aspectos plurianuais das contas públicas em bases fiscais estáveis.

As finanças públicas ou, de forma mais ampla, as políticas fiscais referenciadas na estruturação do orçamento público são tratadas como fatores fundamentais para o bem-estar econômico de qualquer país desde o final do século XIX (Musgrave e Peacock, 1967). No primeiro período, até final dos anos 1920 (Grande Depressão), a

¹ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc109.htm

² O Plano Mais Brasil é um “pacote” do Governo do Presidente Jair Bolsonaro composto por três PECs com objetivos de reduzir gastos obrigatórios (PEC 186), revisar fundos públicos (PEC 187) e alterar as regras do Pacto Federativo (PEC 188).

teoria e a prática da questão fiscal focavam em dar respostas ao problema da capacidade de pagamento (*ability to pay approach*) da sociedade no financiamento da ação pública do Estado. Nessa época, o papel do Estado era considerado restrito, considerando o nível do gasto público como parcela do produto interno bruto (PIB)³.

Após os anos 1930, com a “revolução keynesiana”, e, principalmente, depois da Segunda Guerra Mundial, após 1945, em face da necessidade de recuperação econômica mundial (“Plano Marshall”), o crescimento do “tamanho” do Estado⁴ mobiliza uma preocupação teórica e empírica sobre o papel mais ativo da política fiscal: o problema da despesa pública e suas implicações no bem-estar social. De uma abordagem predominante no lado da receita (capacidade de pagamento), as finanças públicas passam a incorporar uma abordagem sobre o lado da despesa, considerando custos e benefícios da ação pública (*benefit approach*). Essa abordagem predominantemente orçamentária ocorre em paralelo ao desenvolvimento do planejamento como mecanismo de organização da ação do Estado, pautada em escolhas públicas (sociais) com o objetivo de atender as necessidades e demandas da sociedade.

A primeira fase evolutiva da denominada teoria orçamentária e do sistema de planejamento governamental, no Brasil, é tratada dentro de um paradigma incrementalista. Até os anos 1960, o papel do Estado estava intimamente associado ao apoio à industrialização do país, dentro de um escopo de orçamento setorializado e planejamento centralizado. A partir daí, a gestão fiscal e orçamentária está orientada pela Lei no 4.320, de 1964, considerada desatualizada, após mais de cinquenta anos, ante os novos desafios da sociedade contemporânea, claramente voltada para uma visão de curto prazo, supostamente eficiente para a sua época.

A fase seguinte, dos anos 1980 em diante, é considerada uma etapa de ajuste fiscal restritivo da ação pública em face do período de estagnação econômica e alta inflação. Diversas ações foram implementadas objetivando a modernização

³ Em 1937, antes da II GRANDE GUERRA MUNDIAL, portanto, a Alemanha tinha a maior relação despesa/PIB entre os países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (34,1%), enquanto em países considerados, ainda hoje, “estatistas”, como França e Noruega, essa relação era de 29% e 12%, respectivamente (Tanzi e Schuknecht, 2000 apud Giacomoni, 2019).

⁴ A transformação dessa tendência em uma “lei (de Wagner)” é sujeita a controvérsias e debates, ainda em voga.

institucional do setor público, buscando tornar o processo de tomada de decisão mais fundamentado do ponto de vista técnico (teórico-racional-científico), aperfeiçoando o ambiente de negócios e promovendo um desenho institucional mais adequado para a governança pública nacional.

As mudanças de paradigmas sociais, políticos e econômicos resultaram em um processo de reestruturação da ação pública e de revisão constante do papel do setor público, concentradas no âmbito deste estudo na (re)organização estatal em torno da análise de dois instrumentos públicos principais: planejamento e orçamento⁵. Nesses casos, o debate sobre como se estruturam os programas de governo e as ações públicas envolve o questionamento sobre a capacidade plurianual de o Estado exercer suas três funções fundamentais na economia (Musgrave, 1959): alocativa, distributiva e estabilizadora⁶.

Nesse sentido, o presente trabalho tem o objetivo geral de descrever, historicamente, os conflitos alocativos, distributivos e estabilizadores sobre orçamento plurianual e planejamento brasileiro. Suportado por três objetivos específicos: (i) analisar, empiricamente, os recentes fatos sobre o orçamento e planejamento brasileiro; (ii) identificar as diferenças entre os instrumentos de orçamento plurianual e planejamento plurianual; e (iii) apresentar evidências que o orçamento plurianual, conjuntamente com o planejamento, pode corroborar para a busca de soluções em conflitos alocativos, distributivos e estabilizadores.

O estudo é particularmente relevante para uma sociedade que busca pelo equilíbrio sustentável de suas contas públicas, agora a partir da instituição do “Novo Marco Fiscal” (EC nº 109/2021), em que pese estar a União sujeita ao já não tão

⁵ Diga-se de passagem, é possível traçar, com as devidas particularidades, paralelos entre esses dois instrumentos com usos em termos privados, na medida em que cada pessoa, família ou empresa tem seu próprio planejamento e orçamento: receitas e despesas, dívidas, escolhas, prioridades, provisão e/ou aquisição de bens e serviços etc.

⁶ “A função alocativa diz respeito ao fornecimento de bens públicos por setor (educação, saúde etc). A função distributiva está associada a ajustes na distribuição dos bens públicos que atendam as diferentes demandas na sociedade. A função estabilizadora, por sua vez, tem como objetivos principais o uso da política econômica (fiscal e monetária) visando a um alto nível de emprego, à estabilidade dos preços e uma taxa apropriada de crescimento econômico (Musgrave, 1959; Giambiagi e Além, 2016).

“Novo” Regime Fiscal (NRF), mais conhecido como “Teto de Gastos” desde 2017 (EC nº 95/2016⁷).

Destaque para a inclusão §16º art. 165 que determina que as leis orçamentárias – o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) – devem observar, naquilo que couber, os resultados do monitoramento e avaliação de políticas públicas, além do §16º art. 37, que estabelece que os órgãos e entidades da Administração Pública, de forma individual ou conjunta, devem avaliar suas políticas públicas e divulgar seus resultados alcançados, ambas trazendo considerável relevância ao tema qualidade do gasto público.

Para isso, reforça-se ao longo do texto o entendimento de que o conceito de equilíbrio fiscal vai muito além do simples ajuste contábil entre receitas e despesas públicas, perseguindo um pacto intergeracional (Rawls, 1995) sustentado na capacidade plurianual do Estado em exercer suas funções alocativa, distributiva e estabilizadora, assim como pela complementariedade dos instrumentos de implementação da ação pública (Mendes, Abreu e Souza, 2021).

Assim, o estudo se desdobra, para além desta introdução, em outras quatro seções. A primeira apresenta revisão da literatura, com foco em uma retrospectiva crítica na aplicação dos instrumentos de orçamento e planejamento no Brasil desde os primórdios dos anos 1920 até os dias atuais. A segunda apresenta o delineamento metodológico teórico-empírico, com ênfase qualitativa, que busca sustentar a terceira seção de resultados, análises de dados e o fomento à discussão orientada quanto a proposição de possíveis soluções ao desafio da gestão fiscal sustentável, a partir da implementação do conceito de orçamento plurianual compatível com o planejamento plurianual. Por fim, a última seção trata das considerações finais, com exposição de interações entre evidências, oportunidades encontradas nos dados resultantes das pesquisas e análises e as limitações do trabalho, compondo e estimulando assim sugestões para novas pesquisas.

⁷ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Remonta ao ano 1971 quando o filósofo americano John Rawls formula a Teoria da Justiça, influenciado por Locke, Rousseau e Hobbes e a Teoria do Contrato Social, que traz para reflexão, além dos conceitos de Estado e de pacto social, a chamada "equidade intergeracional", ou seja, a responsabilidade da análise das escolhas presentes e seus impactos na justiça distributiva de riqueza e renda futura. Esse elemento plurianual (interoperacional) busca combater políticas públicas ineficazes ao já crescente abismo social observado, assim ponderado (1995, p.266):

Cada geração deve não só preservar as vantagens da cultura e da civilização e manter intactas as justas associações que se estabeleceram, mas também realizar em cada período uma considerável acumulação de capital real. Essas economias podem assumir várias formas, desde investimento líquido em máquinas e outros meios de produção até investimento em ensino e educação⁸. (Tradução nossa)

Assim, essa seção busca fomentar a reflexão pela qualidade do gasto público para além da conveniência e oportunidade de financiamento. Apresenta-se a evolução teórica dos instrumentos de aplicação da ação pública, ou seja, o orçamento e planejamento, compreendendo suas várias etapas de aprimoramento associadas aos necessários ajustes à realidade social, política e econômica vigente em cada período histórico, com ênfase no contexto da sociedade brasileira.

2.1 Raízes Teóricas sobre Orçamento e Planejamento

O trabalho de Pantaleone (1967), publicado em Musgrave e Peacock (1967)⁹, é considerado um marco inicial da teoria da despesa pública¹⁰ como um problema

⁸ "Cada generación no sólo debe conservar las ventajas de la cultura y de la civilización y mantener intactas las asociaciones justas que se han establecido, sino también realizar en cada periodo una cantidad considerable de acumulación de capital real. Este ahorro puede tomar varias formas, desde la inversión neta en maquinaria y otros medios de producción hasta la inversión en la enseñanza y la educación".

⁹ Esta obra é importante, pois recupera uma produção teórica fundamental sobre finanças públicas até início dos anos 1930, ou seja, antes da "revolução keynesiana".

¹⁰ A teoria da despesa pública será formalizada por Samuelson (1954; 1955), no contexto da síntese neoclássica, que pretende integrar o marginalismo e o keynesianismo.

econômico, permitindo uma abordagem integrada do orçamento (receita e despesa). Segundo Pantaleone (1967, p. 18), “em última análise, o Parlamento decide a distribuição da despesa pública”. Ao comparar ordenamentos ou definir uma hierarquia das utilidades (econômicas) dos bens públicos presentes no orçamento é possível definir a distribuição de recursos públicos em cada item de despesa.

A iniciativa orçamentária deve ter origem no Poder Legislativo, como fonte de garantia democrática. O Parlamento, como parte integrante do Estado, define pelo voto (Wicksell, 1967; Barone, 1967; Lindahl, 1967; Sax, 1967; Bowen, 1943) uma escala das utilidades econômicas marginais dos bens públicos, promovendo uma alocação de recursos públicos nos vários itens de despesa do orçamento e permitindo ao Executivo, também integrante do Estado, efetuar as políticas públicas. Por isso, na visão tradicional da teoria das finanças públicas da taxaçaõ segundo a capacidade de pagamento (ability to pay approach), a despesa é considerada uma questão política, não um problema a ser explicado ou tratado pela teoria econômica.

O problema da taxaçaõ, como fonte de receita pública para financiar despesas públicas, assume interesse econômico ao tratar seu caráter regressivo, progressivo ou proporcional à renda, como indicador da capacidade de consumo e de produção relativa às escolhas individuais. A questão da receita era considerada independente da questão da despesa, pois envolvia um caráter privado, na medida em que afetava a disponibilidade de recursos individuais. A despesa pública na provisão de bens públicos constitui um elemento integrado ao problema da taxaçaõ (receita pública), mas ambas afetam as demandas e as escolhas individuais.

A despesa pública no orçamento passa a ser considerada, então, um problema econômico conexo ao da taxaçaõ – receita pública –, tendo como contrapartida o debate sobre as escolhas sociais¹¹, a natureza distinta dos bens públicos e o papel do Estado na economia. De qualquer forma, a (nova) teoria das finanças públicas, pautada na distribuição da receita pública em diversos itens de despesa em bens públicos, deve ser entendida no contexto da “revolução marginalista”¹², no final do

¹¹ Vertente da “escolha pública”, trata-se de campo da economia do bem-estar e do setor público, criada em torno dos anos 1930, em contrapartida às escolhas e preferências individuais advindas da economia microeconômica (neo)clássica (Musgrave e Peacock, 1967).

¹² Após a publicação dos trabalhos de Jevons, Walras e Menger, no início dos anos 1870 (Blaug, 1985).

século XIX. Compreende-se o orçamento, assim, como uma decisão de política pública na alocação de recursos públicos (escassos), provenientes da capacidade de pagamento privado, em tipos alternativos de bens públicos com diferentes utilidades marginais e capazes de maximizar o bem-estar social.

A despeito da contínua tentativa dos teóricos econômicos de incluir o setor público no arcabouço utilitarista-individual, a teoria do orçamento “incremental” (Khan e Hildreth, 2002, p. 3) é construída tendo que considerar aspectos econômicos, políticos e sociais de forma integrada. A provisão de bens públicos (oferta pública)¹³, proveniente da capacidade de receita pública convertida em despesa pública, é associada ao atendimento das escolhas sociais (demanda pública). A nova teoria das finanças públicas, por sua vez, passa a se apoiar na doutrina do sacrifício da tributação para o benefício da sociedade na provisão de bens públicos (benefit approach), em paralelo à abordagem da capacidade de pagamento.

Começa, enfim, a ser elaborada uma teoria da economia do setor público, tratando, no processo alocativo do orçamento, da integração ou interdependência entre receitas e despesas (oferta e demanda) públicas. Estas viabilizam as escolhas sociais por meio da provisão de bens e serviços públicos no atendimento das necessidades sociais para maximizar o bem-estar da sociedade. As bases metodológicas e analíticas dessa nova teoria, contudo, continuam adotando hipóteses e preceitos semelhantes aos modelos utilitarista-marginalista e de bem-estar econômico (Pigou, 1928; Hicks, 1939), de bases individuais e com ênfase no setor privado.

Da mesma forma que a escolha individual, envolvida no mercado de compra e venda de bens privados, ocorre para maximizar a utilidade e o bem-estar geral dos consumidores (demanda) e dos produtores (oferta), a escolha social (pública ou coletiva)¹⁴ ocorre para maximizar o bem-estar da sociedade por meio da provisão de bens públicos. Esses dois métodos de escolhas, privadas e públicas, proporcionam a base analítica sobre as duas formas de decisão, individual e coletiva, por meio dos

¹³ A provisão ou oferta pública, podendo ser feita tanto diretamente pelo Estado quanto pelo setor privado.

¹⁴ Os precursores dessa abordagem são: Arrow (1951); Downs (1957); Black (1958); Olson (1965), entre outros.

mecanismos de natureza do mercado (decisão econômica) e de natureza social (decisão política).

Nesse caso, o processo de decisão envolve, inevitavelmente, um caráter político e público ou social, em que o Estado (Executivo, Legislativo e, em última instância, Judiciário) assume papel fundamental, como instituição pública adequada para coordenar o processo do orçamento e de planejamento. O estabelecimento das atribuições (constitucionais)¹⁵ do Estado, presente nesse processo, constituiria a base das suas funções econômicas tradicionais alocativas, distributivas e estabilizadoras (Musgrave, 1959)¹⁶.

A economia do setor público¹⁷ (Stiglitz e Rosengard, 2015) provê uma racionalidade (limitada) na análise das funções estatais exercidas por meio do planejamento e do orçamento, dada a dificuldade de incorporar aspectos políticos e sociais no arcabouço neoclássico utilitarista-marginalista. Na teoria econômica tradicional, o setor público mimetiza o mercado privado (oferta e demanda individual), procurando incorporar aspectos políticos associados aos interesses institucionais e às escolhas sociais (Buchanan e Tullock, 1962), na medida em que aqueles instrumentos envolvem um processo político (voto) para a ação econômica do Estado, na provisão de bens públicos para a sociedade (oferta e demanda públicas).

A peça orçamentária é um instrumento econômico-político com uma estrutura alocativa de recursos públicos, constituindo despesas em áreas ou setores considerados de interesse da sociedade, atendendo a capacidade de receita pública que permita a ação pública. A solução da alocação ótima ou eficiente por meio do mecanismo de mercado tem vantagem ao induzir os consumidores a revelarem suas

¹⁵ Neste caso, não é tratado o possível caráter federativo na estrutura do Estado. Contudo, a teoria dos bens públicos pode ser aplicada para efeito de bens públicos nacionais (Samuelson, 1954; 1955) ou locais (Tiebout, 1956). Samuelson (1954, p. 387) observa, inclusive, que “[e]xcept for Sax, Wicksell, Lindahl, Musgrave, and Bowen, economists have rather neglected the theory of optimal public expenditure, spending most of their energy on the theory of taxation”. Em tradução livre: “exceto por Sax, Wicksell, Lindahl, Musgrave e Bowen, economistas tem negligenciado a teoria da despesa pública ótima, dependendo mais suas energias na teoria da taxaço”.

¹⁶ Ver nota n. 2

¹⁷ Para todos os efeitos, a teoria do setor público compreende o conjunto das teorias da escolha pública, dos bens públicos, das finanças públicas, da despesa pública e da tributação (receita pública).

preferências, atendidas pelos produtores, como uma “mão invisível” e sem o uso de um “hipotético planejador”. Contudo, “o mecanismo de mercado opera a partir de uma dada distribuição de renda, e a qualidade da solução depende da distribuição prevalecente” (Musgrave e Musgrave, 1989, p. 65).

O planejamento, por sua vez, está intimamente ligado à função distributiva do Estado, aos problemas da identificação da demanda social, da escolha pública e da priorização dos bens públicos. Esse instrumento, definido, também, politicamente (voto), pelos representantes da sociedade no Legislativo, orienta a alocação e a provisão (oferta pública) de bens públicos, presentes no orçamento, que atenda adequadamente as necessidades sociais (demanda pública), em geral, heterogêneas e desiguais entre grupos sociais e localidades.

Ademais, o planejamento ajuda o Estado a exercer sua função distributiva, em complemento à função eminentemente alocativa do orçamento¹⁸, na medida em que a alocação de recursos públicos no orçamento envolve impactos diferenciados na sociedade e no território nacional em várias dimensões, econômicas e sociais. Não há garantia a priori de que um orçamento aprovado e executado produza inevitavelmente os efeitos desejados no bem-estar da sociedade. É necessário que, previamente e após a ação pública, as demandas e as escolhas sociais estejam definidas e sejam revistas para que, a partir do orçamento, a execução das despesas na ação pública solucione ou, pelo menos, minimize as causas dos problemas da sociedade.

Tanto a função alocativa do orçamento quanto a função distributiva exercida por meio do planejamento estão integradas ou inter-relacionadas, mas são limitadas às condições (restrições) fiscais e financeiras do Estado. A integração do planejamento com o orçamento confere ao Estado, por meio das políticas públicas, diretrizes, escolhas e ações executivas essenciais para implantar suas funções alocativas e distributivas. As políticas públicas macroeconômicas, tratadas na

¹⁸ “From a planning perspective, a budget is the glue that makes the different parts of the organization fit together” (Churchill, 1984). Tradução livre: “Na perspectiva do planejamento, orçamento é a cola que faz as diferentes partes da organização se encaixarem”.

integração da política fiscal e da política monetária, garantem ao Estado, ainda, as condições para exercer sua função estabilizadora.

Para além de uma abordagem macroeconômica (keynesiana ou neoclássica) sobre as funções do Estado, o entendimento sobre os custos e os benefícios da ação pública remete a uma abordagem microeconômica capaz de incorporar aspectos sobre a eficiência, a efetividade e a eficácia na provisão dos bens públicos e na maximização do bem-estar social. Como uma forma de integrar todas essas dimensões macro-micro/público-privadas, o instrumental teórico da economia permite incorporar extensões da abordagem individual, apoiada no utilitarismo e no racionalismo econômico do setor privado, buscando, ainda, alcançar uma abordagem política e social, baseada em características e natureza distintivas do setor público.

Trata-se, assim, de um desafio teórico considerar as funções do Estado por meio dos instrumentos de planejamento e do orçamento, em contraponto ao corpo teórico econômico mais consistente das funções alocativas (eficientes e em equilíbrio) de mercado e aos preceitos tradicionais da ortodoxia econômica calcados na utilidade marginal dos bens privados e nas demandas e escolhas privadas. Contudo, como observado por Adams e Watkins (2014, p. 9, tradução nossa), na linha da frase em epígrafe, o “planejamento é um esforço coletivo maior do que a soma dos interesses individuais”. Os autores citam, como exemplo, o caso da Associação de Planejamento Americano (APA)¹⁹ considerando que os planejadores (privados) promovem uma ação coletiva, que pode ser comparável ao papel dos planejadores públicos.

Importa notar que um planejamento que vise solucionar todos os problemas da sociedade é inútil, na medida em que não exerce sua função de definir escolhas sociais compatíveis com a capacidade (orçamentária e financeira) de recursos e de execução do Estado. E um orçamento incrementalista, que não promova mudanças na sua estrutura alocativa em função de alterações nas necessidades e demandas da sociedade, também é inútil na medida em que não exerce sua função de compatibilizar receitas e despesas com as escolhas públicas prioritárias.

¹⁹ A APA é uma fundação privada apoiada por recursos públicos, doações e atividades filantrópicas. Disponível em: <<https://www.planning.org>>.

O planejamento, enquanto instrumento estratégico da ação pública, tem seu início de aplicação nos anos 1930, após a constatação das falhas do mecanismo de mercado na superação da crise de 1929 e a emergência da macroeconomia keynesiana. A partir do novo paradigma teórico sobre o papel do Estado na economia, as diversas etapas na evolução do processo de planejamento e orçamento no Brasil serão consideradas na próxima seção, notando a predominância de uma ou mais funções públicas (alocativa, distributiva e estabilizadora).

Parte-se de uma primeira fase, até os anos 1960, considerada incrementalista, quando o planejamento e o orçamento eram tratados dentro da visão (escola) tradicional marginalista (Schick, 1966). A partir dos anos 1960, os modelos de planejamento e orçamento variaram de uma perspectiva de crescimento para outra de equilíbrio fiscal com restrição na ação do Estado, particularmente nos anos 1980 e 1990. Uma abordagem mais recente das funções públicas adota três níveis de análise (Adams e Watkins, 2014) – macro, meso e micro – com rebatimentos na leitura espacial do planejamento e do orçamento e suas implicações do ponto de vista alocativo, distributivo e estabilizador da economia.

2.2 Orçamento e Planejamento no Brasil: uma visão histórica

2.2.1 Primórdios: dos anos 1920 a 1945

A organização orçamentária no Brasil se deu a partir do início dos anos 1920, com a edição do Decreto no 4.536, de 28 de janeiro de 1922 (Afonso, 2016). Por sua vez, o planejamento brasileiro teve início nos anos 1930 (Pires e Motta, 2006), durante o primeiro governo Getúlio Vargas (1930-1945), após a constituição de um código contábil da União. A iniciativa de elaboração orçamentária sempre foi do Poder Executivo, exceto no período entre a promulgação da primeira e da segunda Constituição Republicana que, conforme se espera em democracias consolidadas, teve a iniciativa do Poder Legislativo, em que pese, na prática, que o Executivo continue realizando a função propositiva do orçamento e do planejamento.

O Conselho Federal de Comércio Exterior (CFCE), criado em 1934, é considerado o primeiro órgão de planejamento governamental do Brasil (Ianni, 1991), constituído como organismo centralizador e disciplinador da ação pública, porém com discreta preocupação distributiva. Seus estudos e suas proposições técnicas abrangiam diversos problemas e planos alocativos setoriais, sem contudo um caráter de planificação geral da economia nacional. A função estabilizadora do Estado é considerada discreta, também, no início da industrialização do país.

O Departamento de Administração do Serviço Público (Dasp), criado em 1938, coordenava o planejamento orçamentário com o objetivo de organizar anualmente a proposta orçamentária de acordo com as diretrizes e orientações da Presidência da República e das proposições do CFCE, mantendo todavia a predominância da função alocativa da despesa pública em setores considerados estratégicos – particularmente, infraestrutura e industrial.

A Coordenação da Mobilização Econômica, criada em 1942, absorveu boa parte das atribuições do CFCE, já com status de superministério. O Setor de Produção Industrial (SPI), criado por aquela coordenação, destinava-se a planejar o funcionamento e a expansão do setor manufatureiro (planificação industrial) no país. Segundo Ianni (1991, p. 54, tradução nossa),

[é] muito provável que a técnica de planejamento, enquanto instrumento de política econômica estatal, tenha começado a ser incorporada pelo poder público no Brasil durante a Segunda Guerra Mundial (1939-45). Ao menos, foi nessa época que a planificação passou a fazer parte do pensamento e da prática dos governantes, como técnica mais racional.

A ideia de planejamento enquanto instrumento de política econômica entrou, de fato, na agenda de governo com o debate desenvolvimentista após a Segunda Guerra Mundial. O empresário Roberto Simonsen, em contraponto ao economista Eugênio Gudin, colocava a ideia de planificação da economia brasileira nos moldes encontrados, na época, na Rússia, na Turquia, nos Estados Unidos e na Inglaterra²⁰. Ianni (1991, p. 68) lembra as origens da ideologia e da prática do planejamento governamental no Brasil, em 1945, como resultado da conferência das classes

²⁰ A despeito de modelos de planejamento distintos, dado o contexto dos sistemas capitalistas ou comunistas vigentes, todos os países adotaram (e adotam) algum tipo de planejamento da economia.

produtoras nacionais, com representantes do governo e de outras instituições técnicas. Gudin, nos moldes da ortodoxia neoclássica, defendia a privatização da economia, a livre participação do capital estrangeiro, a neutralidade do poder público e o incentivo ao setor de maior vantagem comparativa, o agrícola²¹.

2.2.2 Período Planejamento: entre 1946 e início dos anos 1960

Na fase inicial, o orçamento brasileiro exercia uma função alocativa proeminente em prol do planejamento industrial do país, tendo, inclusive, a Constituição de 1946 sido denominada planejamentista (Pires e Motta, 2006, p. 21). Ao explicitar a necessidade de planos setoriais prioritários em termos regionais, nota-se, ainda, uma preocupação distributiva no planejamento de governo no incentivo à industrialização do país, em suas várias regiões.

O segundo plano do governo de Eurico Gaspar Dutra (1946-1951) foi discreto no sentido de considerar a função estabilizadora, a despeito da ótica liberal vigente²². A função alocativa continua protagonista por meio de planos setoriais plurianuais, com ênfase no Plano Salte (Saúde, Alimentação, Transporte e Energia), com efeitos na distribuição regional dos gastos públicos, dadas as escolhas prioritárias nos investimentos públicos para o período 1945-1953.

Quanto ao Plano Salte, importa ressaltar que os recursos para seu financiamento foram provenientes não só do orçamento federal, mas também de empréstimos internos e externos, que concorreram sobremaneira para a geração de dívida pública (interna e externa). Contudo, seus resultados (benefícios para a sociedade) são considerados pífios, por um frágil diagnóstico dos problemas

²¹ Em contraposição à visão heterodoxa defendida por Simonsen, que prioriza ações imediatas voltadas às funções alocativas e distributivas. Porém, quando observada, a lógica keynesiana de indução do crescimento econômico pode contribuir com a função estabilizadora – em especial no tocante ao aumento de receita governamental.

²² Sugestivo notar que a instituição do *Full Employment Act*, em 1946, pelos Estados Unidos, envolve a formalização da “função estabilizadora” naquele país, ao mesmo tempo que cria o Council Economic Advisers (Stiglitz e Rosengard, 2015), comparável ao atual Conselho Monetário Nacional (CMN) brasileiro, somente criado pela Lei no 4.595, de 31 de dezembro de 1964.

específicos da realidade nacional, fator essencial para o planejamento, a elaboração e a implementação de programas e projetos prioritários (Ianni, 1991).

Skidmore (1969) atribui ao governo Dutra a criação de dois órgãos de planejamento regional, normatizados na administração seguinte (segundo período Getúlio Vargas - 1951-1954): i) Comissão do Vale do São Francisco (CVSF, depois Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba - Codevasf); e ii) Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA, depois Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia - Sudam). Depreende-se que a constituição de órgãos regionais sugere um olhar diferenciado (regional) do planejamento nacional, na medida em que o diagnóstico das realidades regionais específicas promoveria a criação de estratégias e prioridades (programas, planos, projetos etc.) da ação pública no atendimento das necessidades (demandas) regionais específicas.

No governo Juscelino Kubitschek (1956-1960) e sua política econômica resumida no Programa de Metas, nota-se uma inflexão tanto na intervenção pública via orçamento quanto na relação entre planejamento e desenvolvimento econômico nacional e regional, dando continuidade à forte preocupação relacionada com a função distributiva. O grupo Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Comissão Econômica para América Latina e Caribe (BNDE-Cepal) é considerado o principal responsável pela construção do referido programa, tendo foco regionalista e constituído de trinta metas para quatro setores principais: i) energia; ii) transportes, iii) alimentação; e iv) indústria de base, em forte referência ao anterior Plano Salte. Sob o aspecto de financiamento dos investimentos associados a cada um dos setores definidos como prioritários, acarretou várias repercussões nas contas públicas, tratadas mais adiante neste estudo.

A execução de recursos orçamentários em caráter diferenciado e integrado aos objetivos do planejamento nacional e da industrialização fortaleceria ainda mais a função distributiva e seu protagonismo naquela época. Em outras palavras, a partir daqui é possível observar a consolidação da capacidade do Estado em promover ações distributivas que complementavam, à época, as demais funções públicas de

caráter fortemente alocativo e estabilizador. Contudo, Pires e Motta (2006, p. 21) consideram que a “experiência brasileira na construção de planos globais até 1964 caracterizou-se por contemplar somente os elementos de despesa com ausência da programação de objetivos, metas e recursos, intensificando as desvinculações dos planos e dos orçamentos”.

2.2.3 Fase Incrementalista: de meados dos anos 1960 até 1985

Na etapa associada ao período militar (1964-1985), observa-se a implantação da maior experiência de planejamento nacional centralizado no país: os planos nacionais de desenvolvimento (PND). Importa registrar que, na década de 1960, a adoção do Sistema de Planejamento, Programação e Orçamentação (*Planning, Programming, Budgeting System – PPBS*), por meio do Decreto-Lei no 200, de 25 de fevereiro de 1967, originalmente adotado nos Estados Unidos, constitui um processo integrado de planejamento e orçamento, “fundado no pressuposto de que a seleção de objetivos e projetos pode e deve ser baseada em elementos objetivos e quantificáveis” (Sanches, 2004, p. 261).

Substituiu-se, assim, o critério organizacional ou administrativo de distribuição de recursos públicos entre setores prioritários por uma alocação orçamentária baseada na identificação dos custos dos programas propostos e as expectativas de realizações para a sociedade (Schick, 2007). De um lado, a fase incrementalista em voga atendia ao objetivo principal de estímulo estatal ao crescimento econômico por meio de um planejamento centralizado. De outro, a política macroeconômica restritiva adotada pelos governos militares procurava compensar os incentivos (alocativos) ao setor produtivo à realização do “milagre brasileiro” por meio de ações, nem sempre compatíveis, de caráter fortemente estabilizador e com efeitos regressivos no aspecto distributivo²³.

²³ Comparada mais uma vez a experiência brasileira com a norte-americana, agora nos anos 1960, é sugestivo notar a política do governo Lyndon Johnson de criar um programa de “guerra à pobreza” (*war on poverty*), em face das consequências negativas na desigualdade social, apesar do crescimento econômico sem precedente no pós-Segunda Guerra Mundial (Stiglitz e Rosengard, 2015, p. 8). A criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) no Brasil, que consolida o sistema previdenciário nacional, é instituído pelo Decreto-Lei no 72/1966 (sem incluir o setor rural ainda), além do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), criado em 13/9/1966.

Caracteriza-se, assim, uma nova era do processo de planejamento e orçamento, com ênfase na função alocativa do Estado, cujo processo é consolidado no Brasil com a aprovação da Lei no 4.320, de 17 de março de 1964, que constitui o marco jurídico vigente até hoje, responsável pela harmonização e padronização do processo orçamentário. Destaque-se o art. 2º dessa lei das finanças públicas, o qual considera a “discriminação da receita e despesa, de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo” (Brasil, 1964). O chamado novo regime tributário, adotado em 1965, busca ampliar o espaço orçamentário para programas prioritários, financiados por impostos únicos vinculados sob uma égide de alocação de gastos em setores que necessitavam de fomento estatal.

Interessa recordar que a Lei no 4.320/1964 tem sua origem em 1950, no Projeto de Lei no 201, aprovado na Câmara no mesmo ano e “engavetado” no Senado por mais de dez anos, período considerado democrático, cabendo ao presidente João Goulart a retomada das discussões em 1962, e, finalmente, tornada lei em 1964, pouco antes do início do regime militar.

Outro marco do processo de criação de um sistema de planejamento e orçamento é o já referido Decreto-Lei no 200/1967, que cria o Ministério do Planejamento com a competência de elaborar a proposta de orçamento anual e sua programação, instituindo a Subsecretaria de Orçamento e Finanças (depois, Secretaria do Orçamento Federal – SOF) como órgão central do sistema orçamentário. Ademais, tal dispositivo legal veio a fundamentar a adoção do orçamento-programa no país, tendo como experiência prévia a aplicação em alguns estados brasileiros, sendo o de vanguarda o estado do Rio Grande do Sul. Cabe registrar que a visão programática busca o resgate da função distributiva, na época sufocada, assim como a adoção de orçamentos plurianuais de investimentos (OPI) também é considerada uma evidência da tentativa do referido resgate, tendo como base a utilização da técnica do PPBS.

No aspecto técnico, ainda, destaque-se a fundação do Ipea, em 1964, que assume papel relevante, em particular, no processo de elaboração e aprimoramento

do planejamento e do orçamento brasileiro, por meio de seus institutos de planejamento (Iplan) e de orçamento (Inor). Encerrando essa década de grandes transformações, até o final dos anos 1970, o paradigma incrementalista estava em voga, dado o ambiente de crescimento econômico com suporte de planejamento centralizado do Estado.

2.2.4 Foco na estabilização econômica: os anos 1980 e 1990

A fase de transição para a década de 1980 é de estagnação econômica, alta inflação e déficit públicos, com os focos das políticas públicas passando a ser a estabilidade macroeconômica e o controle das contas governamentais, dentro de uma visão orçamentária restritiva. Essa transição é marcada, ainda, por mudanças na composição do orçamento público, exigindo uma alteração no processo de planejamento, deslocado seu esforço de escolhas públicas prioritárias para a solução de problemas de estabilidade macroeconômica.

Observa-se que, na segunda metade da década de 1980, o interesse pelo planejamento foi superado pelo problema da hiperinflação e da crise externa, resultando em uma falta de orientação ou de diretrizes ao cumprimento da função (orçamentária) alocativa, fruto da dificuldade proveniente do descaso com as funções estabilizadora e distributiva no período anterior. Importa notar, ainda, que o paradigma prevalecente nas finanças públicas, ao focar na estabilidade macroeconômica, não revela preocupação em tratar a despesa pública (orçamento) como um instrumento de escolha pública (planejamento). Apesar dos avanços teóricos e analíticos, baseados nas teorias da despesa pública, da escolha social e dos bens públicos, as finanças públicas continuam sendo tratadas com maior ênfase na busca de solução dos problemas clássicos de taxaço ótima e de uso equilibrado e sustentável de recursos públicos.

Com a Constituição de 1988 (CF/1988), o sistema de planejamento e orçamento foi reformulado (art. 165), prevendo um tripé de instrumentos complementares: Lei do PPA; Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); e Lei de Orçamento Anual (LOA). Em princípio, cada um dos instrumentos estariam

relacionados com as principais funções públicas (figura 1): alocativa (LOA), estabilizadora (LDO) e distributiva (PPA).

FIGURA 1 Instrumentos de planejamento e de orçamento brasileiros



Fonte: Abreu (2017).

Com essa nova estrutura, resta a compreensão de que a integração ou interdependência entre receita e despesa torna-se a base para a construção de um orçamento público em que a sua função alocativa esteja pautada no planejamento de médio prazo no qual as demandas e as escolhas sociais sejam consideradas por meio de diretrizes e estratégias políticas e da definição de bens públicos prioritários. A predominância da busca pela estabilidade fiscal e macroeconômica não exclui a necessidade de discutir a estrutura e a composição da despesa orçamentária em termos alocativos e distributivos. Nesse ambiente, o planejamento envolve escolhas sociais estratégicas e prioritárias compatíveis com o ambiente fiscal restritivo.

2.2.5 Fase pós-Plano Real e pós-Reforma Gerencial: anos 2000

Após grande esforço e diversas tentativas de priorizar a função estabilizadora, nos anos 1980, a partir da implementação exitosa do Plano Real (1994), um novo ambiente de estabilidade na economia brasileira cria espaço para uma discussão sobre o papel do planejamento e do orçamento nas questões referentes às demais funções públicas alocativa e distributiva.

A herança de décadas de desequilíbrio fiscal e financeiro do Estado (em seus três níveis federativos) proporciona a base para a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), sancionada em 4 de maio de 2000. Em outras palavras, observa-se a continuidade na priorização das referidas condições de estabilidade evidenciada na publicação da LRF (Lei Complementar no 101/2000), utilizando a LDO com a nova obrigação de estabelecer metas fiscais para o período de três anos seguintes – inclusive lhe conferindo caráter plurianual excepcional, ainda que discreto, relativo estritamente a questões fiscais. O planejamento e o orçamento, em suas funções alocativas e distributivas, estariam subordinadas ao referido arcabouço legal de controle das contas públicas e da estabilidade fiscal.

Outro destaque do período foi a implementação da reforma gerencial (2000) no âmbito dos instrumentos de planejamento e orçamento, com a finalidade de não só buscar melhor eficiência da ação estatal, mas trazer maior integração entre planejamento e orçamento. Essa reforma é traduzida na integração entre programa (presente no PPA) e ação (presente no orçamento anual), elaborada de forma mais flexível, tendo por base o plano do governo democraticamente eleito e os diagnósticos econômicos presentes à época. Esse processo está em sintonia com o movimento internacional de construção da denominada agenda de médio prazo (medium term framework – MTF), apoiada pelas principais agências internacionais, Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional (FMI).

O início dos anos 2000 assiste, assim, à emergência de um novo paradigma orçamentário, mas com uma estrutura orçamentária (alocativa) ainda incrementalista, orientada por um planejamento cada vez mais restringido pela prevalência da função pública estabilizadora. Assim, um período considerado promissor em vários aspectos econômicos e sociais é contido a partir de 2008, frente as crises fiscais e financeiras internacionais e do Brasil, em particular. Embora a função estabilizadora tenha sido adotada como prioridade de governo, após a LRF (2000), nessa fase encontra-se uma grande preocupação dos governos com as questões distributiva e alocativa.

A partir daí, a tentativa dos governos de expandir as políticas anticíclicas promove uma crescente deterioração das contas públicas. A primeira medida de contenção do crescimento explosivo das despesas – considerando um princípio de desequilíbrio fiscal resultante da citada crise financeira internacional de 2008 – foi a edição de dispositivo constitucional (Emenda Constitucional – EC no 95/2016, do “Teto dos Gastos”), dando início ao chamado Novo Regime Fiscal (NRF). Procurando conter o alto crescimento da despesa ante o alto grau de rigidez do gasto público nacional²⁴, o NR torna ainda mais necessária a priorização nas escolhas públicas presentes no processo de planejamento e do orçamento. Os resultados encontrados no período do PPA 2016-2019, porém, não foram propriamente positivos (Mendes; Souza; Abreu, 2021).

Assim, entende-se que o último PPA aprovado para o período 2020-2023 promove ajustes entre os instrumentos de planejamento, programação e orçamento a um patamar consistente com a realidade fiscal, necessários ao equilíbrio da dívida pública nacional. Registre-se que o PPA 2020-2023 é o primeiro plano elaborado sob a égide do NRF, com suas implicações orçamentárias (positivas e negativas), mas “ancorado” na disciplina fiscal. A título de exemplo, a definição de investimentos “prioritários” consistentes com a realidade fiscal do país foi aplicada, em vez de um simples rol de empreendimentos governamentais, sem qualquer amparo na disponibilidade orçamentária ou financeira do governo federal.

Em outras palavras, ainda que o objetivo maior da política pública (monetária e fiscal) seja a estabilidade macroeconômica, o referido PPA também procura nessa atual fase de crise fiscal promover um ambiente com uma maior preocupação com as funções públicas alocativa e distributiva, presentes no planejamento orçamentário. Ao ter absorvido por delegação, originalmente concebida à LDO pela CF/1988, a função de priorizar as escolhas alocativas na LOA 2020, o PPA permite ao planejamento atuar como instrumento integrador das funções básicas do setor público. Importa ressaltar que o PPA 2020-2023 também foi elaborado com interesse

²⁴ O que pode representar um empecilho à adoção de políticas anticíclicas, sob uma perspectiva heterodoxa. Além de contribuir com a indução do crescimento econômico em momentos de crises, também tem o propósito de gerar, como contrapartida, um aumento do volume arrecadado do governo, gerando um efeito compensatório ao prévio aumento de gasto.

na implementação de iniciativas sob a perspectiva de governança, por meio de inovações relacionadas com liderança, controle e estratégia, e de avaliação, a partir de motivações do Tribunal de Contas da União (TCU) e análises técnicas incorporadas no manual técnico do referido plano (Brasil, 2020a) e no Manual técnico de orçamento (Brasil, 2020b).

3 ASPECTOS METODOLÓGICOS

O delineamento metodológico teórico-empírico do presente estudo tem ênfase qualitativa na abordagem interpretativa de fenômenos relacionados com orçamento e planejamento plurianuais. A análise apoia-se em aspectos teóricos, históricos e comparativos, utilizando não apenas a literatura, mas também dados documentais e de valores econômicos e orçamentários. Diferentes perspectivas do planejamento orçamentário brasileiro foram consideradas, com foco em questões de conflitos a respeito das funções alocativa, distributiva e estabilizadora do setor público.

Preliminarmente, realizou-se uma apreciação empírica sobre os fatos atuais relacionados com o tema Orçamento e Planejamento no Brasil. Na sequência, procede-se uma discussão sobre as diferenças entre os instrumentos de orçamento plurianual e de planejamento plurianual. Exploram-se, finalmente, as principais ferramentas de planejamento orçamentário, com destaque para os instrumentos constitucionalmente constituídos.

Propostas recentes de Emendas Constitucionais, de 2020, em tramitação no Congresso Nacional são apresentadas e analisadas sobre a previsão de alterações quanto ao processo de planejamento e de orçamento plurianual. Ademais, foram discriminados e comentados os principais tipos de plurianualidade orçamentária em vigência em outros países. Por fim, discute-se como os conflitos alocativos, distributivos e estabilizadores estão presentes no atual cenário de planejamento e orçamento brasileiro.

Evidências são apresentadas, delimitadas à última década (2011 a 2020, abrangendo mais de dois ciclos de PPA), com vistas a identificar possíveis conflitos alocativos, distributivos e estabilizadores na ação pública. Para tanto, foram utilizados dados brasileiros sobre evolução da dívida com relação ao Produto Interno Bruto (PIB), subsídios, inflação (IPCA), série histórica dos resultados primários e a execução orçamentária das despesas da União por função, entre outros parâmetros macroeconômicos. Desta forma, a análise das discrepâncias – por exemplo, acima de 15% (mais de 4 vezes o acumulado do IPCA no período) em 2019 quando comparado

com os gastos por funções em 2016 – com foco no fomento à discussão de possíveis soluções e proposições que orientem a implementação de orçamento plurianual de forma compatível com o planejamento plurianual. Registra-se que os valores de 2020 estão impactados com o efeito da pandemia da COVID-19.

Consequentemente, o presente trabalho tem objetivo de descrever historicamente os conflitos alocativos, distributivos e estabilizadores sobre o Orçamento Plurianual e o Planejamento brasileiro. Busca-se, desta forma, contribuir para o debate premente sobre a questão da plurianualidade orçamentária, sem deixar de lado a sua complementaridade com o tema de planejamento público de médio (e longo) prazo(s). Implementado o orçamento plurianual no Brasil de maneira adequada, como aqui discutido, espera-se que ocorram soluções de conflitos alocativos, distributivos e estabilizadores na ação pública. O presente momento é ímpar, pois até final da próxima década (até 2030) o país terá que apresentar os resultados efetivos quanto aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), em que a questão da plurianualidade é fundamental para avançar estrategicamente na ação pública e alcançar metas e resultados por meio do conjunto de processos de planejamento e orçamento ao longo do tempo.

4 ANÁLISE PLURIANUAL DO PLANEJAMENTO E DO ORÇAMENTO

O êxito do Plano Real, a partir de 1/7/1994, em alcançar a estabilidade macroeconômica nacional, duramente preservada desde então, revelou as reais situações do Estado brasileiro quanto às suas demais funções públicas alocativa e distributiva. Eliminados os ganhos inflacionários, que viabilizavam parcela considerável dos compromissos financeiros do Tesouro Nacional, ficaram expostos os conflitos redistributivos com a falta de planejamento das escolhas públicas e explicitadas as fragilidades alocativas da programação e execução orçamentária. Esses conflitos constituem os problemas a serem discutidos neste estudo em face de não terem sido equacionados até hoje.

Do ponto de vista econômico, as novas diretrizes liberais (privatização, abertura econômica, equilíbrio das contas públicas) adotadas, nos anos 1990, exigiam reformas estruturais internas diante do novo contexto internacional de crise do Estado, que promovia uma revisão do seu papel na sociedade. Esse período liberal teve um colapso em 2008 com a crise financeira internacional a partir do escândalo do *subprime* americano (desregulação financeira), com consequências diretas e intensas no Brasil. No geral, os dois períodos do governo FHC (1995-2002) e o primeiro período Lula (2003-2006) constituem quase uma mesma base analítica, pois sustentados nos três pilares da política macroeconômica nacional vigentes a partir (da crise interna) de 1999: câmbio flutuante, metas de inflação (com forte controle via taxa de juros) e geração de superávits fiscais para a redução da dívida pública.

No segundo período Lula (2007-2010), impactado pela crise financeira internacional e impulsionado pela adoção de uma agenda desenvolvimentista, o papel do Estado passa (ou volta) a ser menos liberal. A agenda (PPA 2008-2011) implantada baseava-se em instrumentos principais: no lado da oferta, política de incentivos: subsídios e benefícios tributários a setores produtivos específicos (“vencedores nacionais”), redução do IPI de automóveis para impulsionar a produção, o emprego e as exportações; e no lado da demanda: política social: Bolsa-Família, ganho real do salário mínimo, crédito barato ao consumidor e planos de

investimentos em infra-estrutura (PAC) da ordem de R\$ 503,9 bi, buscando impulsionar, ainda, os investimentos privados complementares.

Em 2007, ano de elaboração do PPA 2008-2011 e da LDO e LOA 2008, os parâmetros macroeconômicos indicam mudanças nas escolhas públicas afetando o planejamento e os orçamentos no período. Primeiro, ao iniciar uma disputa entre o Banco Central (BC) e o antigo Ministério da Fazenda (MF) sobre a previsão da inflação para 2009: 4% contra 4,5%, respectivamente. Além disso, a previsão de arrecadação estava comprometida com o fim da CPMF, compensada com o aumento das alíquotas de IOF e CSLL, como forma de manter o nível de receitas. Com a crise financeira internacional, em 2008, é liberado o limite de gasto do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) e expandida a política de incentivos ao consumo e ao investimento privado. A desvalorização cambial nesse ano provoca efeitos negativos no saldo primário e na dívida pública.

Em 2009, as políticas de desonerações aos bens de consumo são ampliadas, juntamente com a expansão do seguro-desemprego e do crédito (subsidiado) por meio de bancos públicos. Ao mesmo tempo, a meta de superávit primário do governo federal é reduzida de 2,85% para 1,6% e os juros são reduzidos, entre janeiro e julho, para inéditos 8,75%. Os resultados econômicos e políticos bastante positivos, em 2010, são compensados por uma leitura de ex-secretário da equipe do Ministro da Fazenda Pallocci, Bernardo Appy, de que “a virada da irresponsabilidade fiscal ocorreu no último ano do segundo governo Lula”.

Dadas as condições macroeconômicas expansivas adotadas no período anterior, a continuidade da agenda desenvolvimentista no planejamento (PPA 2012-2015) e nos orçamentos seguintes teria que estar condizente, para além da estabilidade de preços, às capacidades restritivas fiscais e financeiras do Estado brasileiro, especificamente. De um lado, a manutenção da responsabilidade fiscal envolveria a necessidade de arrecadar mais, em face do crescimento dos gastos públicos e dos gastos tributários (subsídios) e da necessidade de gerar superávits primários para manter equilibrada a dívida pública. Isso dependeria do ritmo efetivo

de crescimento da economia (produção, emprego, renda etc) impulsionado como objetivo esperado pela agenda desenvolvimentista proposta.

De outro, a manutenção do equilíbrio monetário, financeiro e das contas externas dependeria de um financiamento sustentável das despesas e dívidas públicas que não viesse pressionar as políticas de juros e do câmbio. As pressões advindas dos estímulos fiscais à produção, de um lado, e ao consumo, ao investimento e às exportações, de outro, não deveriam desestabilizar a estabilidade monetária e cambial. Assim, a agenda desenvolvimentista deveria compatibilizar a oferta e a demanda públicas, por meio das políticas fiscal (receita e despesa) e monetária (juros e câmbio).

Até 2010, as políticas contracíclicas adotadas na agenda desenvolvimentista pelo segundo governo Lula conseguiram conciliar os dois lados das políticas públicas, em suas vertentes internas e externas. Os estímulos à produção, ao consumo e ao investimento internos estavam de acordo ao período de relativo equilíbrio das contas públicas, permitindo reagir aos graves efeitos da crise financeira internacional. Ao mesmo tempo, as políticas de estímulo compensaram a queda nos fluxos de créditos externos e cambiais, com reflexos na desvalorização do Real, mantendo os preços internos sob controle, sem necessidade de subir juros ou mesmo alterar a política cambial, tendo em vista a queda do comércio internacional.

O Brasil, que já tinha descoberto o “pré-sal”, em 2007, recebeu o “grau de investimento” da Standard’s and Poors, em abril de 2008 , sido capa da The Economist, com o título “Brazil takes-off”, com o presidente Lula recebendo o Prêmio Woodrow Wilson for Public Service, em Nova York, e o empresário Eike Batista, do grupo EBX, tornado símbolo do “sucesso capitalista nacional” em 2009, teve, assegurada a eleição da sucessora de Lula, Dilma Roussef, em 2010, e parecia em condições de entrar no caminho de progresso econômico e social.

O Brasil parecia estar em uma trajetória razoável de estabilidade e crescimento econômico (baixo, ainda, considerando as condições sociais negativas), dados os resultados do período 1994-2010. Mas, então, como explicar o que

aconteceu no período seguinte (2011-2021), considerado (mais) uma "década perdida"?

Nesse sentido, o estudo procura responder algumas perguntas que envolvem uma análise sobre a necessidade de um planejamento orçamentário plurianual no sentido de sustentar a continuidade da estabilidade macroeconômica. Quais escolhas sociais, presentes nos planos de governo, fizeram o país entrar numa trajetória de estagflação? Quais critérios são identificados na estrutura orçamentária, presentes nas ações orçamentárias, colocaram novamente o país numa encruzilhada quanto às opções políticas e econômicas a serem adotadas para reverter esse período decenal regressivo?

Nesse ambiente, de discussão sobre as funções do Estado, as escolhas sociais e as políticas públicas, é inevitável tratar de como o planejamento e o orçamento públicos são definidos, conduzidos e analisados seus impactos. O PPA 2008-2011, elaborado em 2007, e as LDO/LOA correspondentes, é o ponto de partida e o PPA 2020-2023, elaborado em 2019, e as respectivas LDO/LOA, é o ponto final, na análise proposta.

No PPA 2008-2011, os parâmetros macroeconômicos efetivos para o período 2008-2011 revelam resultados acima do previsto quanto ao crescimento do PIB (exceto 2009 e 2011), no câmbio, no resultado primário (exceto 2009) e na DLSP (exceto 2009 e 2010). Outros resultados revelam valores efetivos abaixo dos previstos: na inflação (exceto 2009) e, conseqüentemente, nas taxas de juros, inclusive em 2009. Como dito antes, a agenda desenvolvimentista no segundo governo Lula começa a ser delineada em 2007. Os resultados do período do PPA 2008-2011 são, contudo, promissores, levando em consideração a crise financeira internacional, iniciada em 2008.

Vale observar, porém, que um dos indicadores importantes da política de incentivos previstos na agenda (gasto tributário ou benefícios fiscais) não foi expresso claramente nesses resultados. Os dados dos relatórios da Secretaria da Receita Federal (SRF) demonstram que entre 2007 e 2010 os gastos tributários cresceram 1,1 pp como proporção do PIB (de 2,3% do PIB, em 2007, para 3,4% do PIB, em 2010) e 7,5

pp como proporção da Receita Administrada pela SRF (de 12,8%, em 2007, para 20,3%, em 2010). No período anterior (2003-2006), o aumento correspondente foi de 0,3 pp no PIB e 1,8 pp na Receita Administrada.

Quais os impactos disso no orçamento público e nas escolhas prioritárias do governo, especialmente quanto ao PAC, que previa investimentos da ordem de R\$ 500 bi até 2010? Além disso, os recursos futuros (esperados) que seriam provenientes do pré-sal eram antecipados como gastos presentes (efetivos), armando uma “bomba de efeito retardado” caso as expectativas não fossem cumpridas (como de fato, não foram). Outro dispositivo do artefato, os empréstimos e aportes de recursos transacionados entre bancos públicos (BNDES, BB e CEF), Tesouro Nacional, Banco Central, estatais e (algumas) empresas privadas iriam gerar desconfianças e reações contrárias sobre o uso ilegal desse mecanismo “criativo” (“contabilidade criativa”).

Na passagem do governo Lula para o governo Dilma nada disso foi revisto ou questionado à luz da sua sustentabilidade e da sua manutenção em um novo ambiente interno e internacional, pós-crise financeira de 2008. Como resultado do PPA 2012-2015, todos os parâmetros macroeconômicos previstos e efetivos no período mostram resultados piores do que os previstos, com algumas exceções: taxa de juros efetivas menores que as previstas em 2012 e 2013 (notando-se que havia uma condução deliberada para isso, com efeitos negativos nos resultados efetivos maiores do que previstos da inflação); e DLSP Consolidada efetivas menores que as previstas, exceto em 2015, quando o país entra em trajetória crescente (explosiva) de endividamento: passa de 32,6% do PIB, em 2014, para 35,6%, em 2015, e para 54,8%, em 2019. Esse comportamento é acompanhado por resultados negativos em todos os outros indicadores, com valores efetivos inferiores ao planejado no PIB e superiores ao previsto nos demais: inflação, câmbio (desvalorização), taxas de juros e déficits primários recorrentes.

Essa reversão de resultados entre os dois períodos, considerando o período do governo Lula II (2007-2010) ou do PPA 2008-2011 com o período do governo Dilma I (2011-2014) ou do PPA 2012-2015, deve ser entendida como manutenção da agenda desenvolvimentista (políticas de incentivos sociais e PAC) em contexto de

deterioração das contas públicas. A nova matriz macroeconômica (2012), “Plano Brasil Maior”, é resultado da agenda desenvolvimentista iniciada em 2007.

A análise do PPA 2016-2019 por Mendes, Souza e Abreu (2021) mostra a intensificação das escolhas políticas de incentivos anteriores, bloqueadas com o impeachment da presidente Dilma, já em 2016, e a ocorrência de uma reversão positiva nos últimos dois anos 2018 e 2019, com quedas efetivas das taxas de juros e da inflação abaixo do esperado. Os ajustes nas contas públicas foram impactados, porém, com a chegada da pandemia Covid-19, a partir de 2020, refletindo nas escolhas alocativas do orçamento, nos efeitos distributivos planejados e na própria estabilidade macroeconômica previstas no ciclo de planejamento orçamentário plurianual 2020-2023.

4.1 Orçamento Plurianual e Planejamento: análise empírica recente

O PPA para o período 2020-2023 foi aprovado pelo Congresso Nacional, promulgado como Lei no 13.971, de 27 de dezembro de 2019, e publicado no Diário Oficial da União, em 30 de dezembro de 2019. Como único veto presidencial, observa-se a alegada inconstitucionalidade da proposta legislativa de incorporar os objetivos de desenvolvimento social (ODS) como metas do planejamento e orçamento nacional. De fato, apesar de a adoção das metas setoriais nos programas do novo PPA e suas ações orçamentárias ser compatível com aquelas previstas nos ODS, corrobora-se o entendimento de que não é realmente adequado ampliar a rigidez da aplicação legal, isto é, obrigatória das metas destas últimas (referentes a acordos internacionais específicos) por meio do PPA ou do orçamento, de natureza específica interna ou nacional²⁵.

A título de exercício empírico, observe-se que a LOA de 2019, tornada Lei no 13.808, de 15 de janeiro de 2019, estimou a receita para aquele exercício financeiro em aproximadamente R\$ 3,4 trilhões, fixando assim a despesa em igual valor. Já em 2018 (Lei no 13.587, de 2 de janeiro de 2018), essa estimativa de receita foi de cerca de R\$ 3,6 trilhões, com igual valor de despesa. Em síntese, entre 2018 e 2019 ocorreu

²⁵ Anexo I – Novo PPA/orçamento: estrutura baseada em programas (Giacomoni, 2019, p. 84).

uma queda de cerca de 6% na estimativa de receita e despesa, refletindo a expectativa de queda de 0,3 ponto percentual (p.p.) no PIB real entre os dois anos, passando de 1,1% em 2018 para algo em torno de 0,8% em 2019²⁶.

Essa estimativa de receita e despesa é distribuída entre os orçamentos fiscal e de seguridade social, com parcela significativa referente ao refinanciamento da dívida pública federal. Além disso, importa notar que parte do orçamento fiscal é financiada por meio de operações de crédito, dependentes da aprovação no Congresso Nacional. No lado da despesa, parte do orçamento de seguridade social é financiada com recursos do orçamento fiscal, o que corrobora com esse desequilíbrio receita-despesa sob a visão de segregação de orçamentos fiscal e de seguridade social, acrescidos pela incapacidade de o Estado se autofinanciar – ou seja, depende de operações de crédito para honrar com o que se propõe para a sociedade.

Com base na projeção da disponibilidade de receitas e de suas aplicações nos termos dos referidos orçamentos, a consolidação dos programas de governo (volume II – LOA 2019), do orçamento fiscal e da seguridade social traz a alocação ou a distribuição dos recursos orçamentários. Os 54 programas temáticos definidos no PPA 2016-2019, com seus recursos, ações, objetivos e metas específicos, compreendem escolhas públicas definidas pelo governo federal, em vigência, a partir das políticas nacionais ou setoriais previstas em cada ministério ou órgão público. Espera-se, portanto, que essas escolhas constituam prioridades estratégicas, no sentido de execução de ações públicas necessárias ao atendimento das demandas e necessidades da sociedade, dadas as restrições fiscais, orçamentárias e financeiras. A preocupação com a compatibilidade entre as funções públicas encontra-se presente.

Contudo, observa-se que a despesa liquidada dos orçamentos fiscal e da seguridade social foi de R\$ 2,6 trilhões em 2018²⁷, o que corresponde a 72,2% ou, em outra visão, a R\$ 1 trilhão a menos que o autorizado na LOA 2018. Já em 2019, até novembro, essa despesa liquidada estava em R\$ 2,5 trilhões, o que nos leva ao

²⁶ Na projeção original do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) 2019, a previsão do PIB era de 1,6%, em 2018, e 2,5%, em 2019, com inflação de 4,2% nos dois anos. Na prática, o crescimento real seria de 0,9% em 2019.

²⁷ Restos a pagar não processados, R\$ 81,1 bilhões (inclui intraorçamentário), e despesas intraorçamentárias, R\$ 37,3 bilhões.

percentual de 73,5% de execução da LOA 2019, restando ainda R\$ 900 bilhões para o então autorizado. Retirando do valor total liquidado as despesas com encargos especiais (R\$ 869 bilhões), o resultado liquidado nas funções públicas²⁸ foi de R\$ 1,2 trilhão, sendo 57,4% destinado à Previdência Social, seguido das demais funções com maiores níveis de execução nas áreas de saúde (8,3%), assistência social (7,2%), educação (6,7%), trabalho (5,64%) e defesa nacional (5,62%).

O que se pode depreender desse exercício é que a distribuição de recursos orçamentários entre funções, setores ou programas previstos em cada área específica atende, em caráter incremental, a níveis de prioridades do governo, como visto nos dados até agora apresentados. Em outras palavras, percebe-se que são as áreas que, naturalmente, demandam maior recurso público para a provisão de bens e serviços públicos, determinando sua alocação em programas setoriais específicos, correspondendo assim a uma determinada distribuição de recursos aos beneficiários em seus respectivos locais no território nacional.

Em resumo, são as funções alocativas e distributivas que constituem, mesmo que de forma aparentemente pouco planejada, as bases necessárias ao melhor uso dos recursos públicos, em áreas de maior interesse público, contribuindo para a redução das desigualdades socioeconômicas e regionais existentes no país. E, nesse ponto, outros breves questionamentos se fazem necessários: por que essa média de 70% de execução daquilo que foi autorizado para o período? O que melhor poderia se fazer para tornar essa execução mais efetiva, de forma a reduzir o que hoje se observa como quase um orçamento paralelo, no chamado estoque de restos a pagar de exercícios anteriores? Será que o problema está mesmo no suposto engessamento do princípio da anualidade orçamentária ou na gestão precisa de um olhar mais atento ao planejamento plurianual, com base em avaliações de políticas públicas e especial atenção às funções alocativas e distributivas, em suporte à estabilizadora demanda principal pelo contexto econômico social vivido pelo país nos últimos anos?

²⁸ Note-se que essas funções estão relacionadas aos 28 setores econômicos e sociais previstos na Portaria do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) no 42, de 14 de abril de 1999, que tem relação com a estrutura administrativa do Estado.

Na sequência dessa reflexão, a função pública referente à estabilidade macroeconômica compreende o necessário equilíbrio entre a disponibilidade de recursos e as despesas públicas, dentro de uma visão de consistência fiscal plurianual, no caso nacional, limitada a três ou quatro anos, conforme o previsto na LDO e no PPA, respectivamente. Dessa forma, entende-se que as escolhas públicas devem sempre procurar compatibilizar as escassas disponibilidades de recursos com efetiva capacidade de execução do governo – tendo o nível de despesas associado com as responsabilidades dos diversos setores ou diferentes áreas de atuação pública, somadas as diferentes necessidades sociais e locais na vanguarda do processo de tomada de decisão na arena alocativa orçamentária.

Compreende-se que o orçamento tem uma característica fortemente recorrente, enquanto as definições das áreas prioritárias e seus respectivos programas são realizadas de forma dinâmica, dado que os contextos nacional e internacional requerem, quase sempre, mudanças por vezes intempestivas e que fogem à frieza do planejamento. Especialmente no orçamento brasileiro, temos outro fator limitador nesse processo de tomada de decisão: uma rigidez alta, correspondendo a despesas obrigatórias que alcançam cerca de 95% dos recursos disponíveis.

Assim, por que não comparar tal situação à existência de uma “camisa de força orçamentária” para a necessária flexibilidade no planejamento de escolhas públicas? Não seria possível, mesmo considerando a rigidez orçamentária, definir prioridades nas ações programáticas que levem a compatibilizar os recursos disponíveis com as diferentes escolhas sociais e as necessidades públicas específicas, seja entre grupos sociais, seja entre territórios distintos?

Um segundo ponto de reflexão: cabe refletir as escolhas públicas com os devidos rebatimentos alocativos, distributivos e estabilizadores. Tais rebatimentos devem (ou deveriam) ter sido realizados na etapa de planejamento, ou melhor, no devido momento de definição das escolhas prioritárias e estratégicas, com base, preferencialmente, em processos prévios de monitoramento e avaliação de políticas

públicas de médio e longo prazos já discutidos com a sociedade, em última análise, quando aprovados no Congresso Nacional.

Em complemento, registra-se o fato de que o aumento de despesas obrigatórias (crescimento vegetativo natural e, normalmente, acima do índice de atualização do teto de gastos do governo federal) pressiona o já reduzido espaço fiscal das despesas discricionárias (investimento), gerando grande dificuldade no gerenciamento do NRF e, por conseguinte, em forte questionamento quanto à efetividade de sua manutenção em um contexto anticíclico de longa duração da economia nacional (função estabilizadora).

Observa-se que, atualmente, esse papel de orientação direta compete ao PPA, tendo em vista a supracitada delegação de definições constitucionais de prioridades providas da LDO (vide art. 3o da Lei no 13.898, de 2019). Ou seja, a título de exemplo, se um investimento pode gerar custos futuros de manutenção e operacionalização (normalmente não previstos nos projetos de investimentos, na chamada gestão do ciclo de vida do empreendimento), questiona-se: como pensar em uma maior participação do Estado para fomentar a economia por meio de investimentos públicos se, por trás dessa mesma decisão, não houver um estudo (alocativo e distributivo) sobre como sustentá-los, tendo por premissa um orçamento de manutenção da máquina pública engessado em 95%?

Sob outra perspectiva, mesmo as demandas públicas com maior grau de rigidez (saúde e educação, em especial) – dada uma legislação de natureza obrigatória – não prescindem de escolhas que recaem sobre determinadas subáreas, tais como: i) na educação, entre educação básica ou ensino superior e profissional; e ii) na saúde, em atenção básica ou em serviços de alta complexidade. Torna-se razoável a discussão de se ter o planejamento setorial como instrumento fundamental para a definição de prioridades e estratégias, constituídas por meio de programas específicos para uma ação pública que atenda a um público-alvo e constitua focos principais na alocação e na distribuição de recursos públicos.

Com um olhar mais detido nos programas temáticos previstos na LOA 2019 (com base no PPA 2016-2019) é possível identificar aquelas ações que – ou por uma

disponibilidade maior de recursos, ou por alguma escolha setorial específica, possivelmente a partir de algum critério particular – perfazem escolhas prioritárias. Por exemplo, observa-se no programa Fortalecimento do SUS (2015) recursos de R\$ 108,2 bilhões. Contudo, é possível identificar a subárea (ação) de “atenção à saúde da população para procedimentos em média e alta complexidade” prevendo recursos da ordem de R\$ 49,2 bilhões, inegavelmente prioritária ao constituir cerca de 45,5% dos recursos totais do programa.

Em termos de execução efetiva, estritamente orçamentária, tem-se que a referida ação contou com R\$ 49,6 bilhões pagos, segundo o Relatório de avaliação de receitas e despesas primárias da SOF/Secretaria do Tesouro Nacional (STN) de dezembro 2019²⁹, incluídos nesse montante os restos a pagar no valor de R\$ 296 milhões. Os estados em que foram executados mais recursos foram: i) São Paulo, com R\$ 10,3 bilhões; ii) Minas Gerais, com R\$ 5 bilhões; iii) Rio de Janeiro, com R\$ 3,8 bilhões; iv) Bahia, com R\$ 3,2 bilhões; v) Paraná, com R\$ 3 bilhões; vi) Rio Grande do Sul, com R\$ 2,8 bilhões; vii) Nacional, com R\$ 2,7 bilhões; viii) Pernambuco, com R\$ 2,4 bilhões; ix) Ceará, com R\$ 2,1 bilhões; x) Santa Catarina, com R\$ 1,7 bilhão; xi) Pará, com R\$ 1,3 bilhão; e xii) Maranhão R\$ 1,2 bilhão.

Mas qual a relação entre essa execução e a demanda potencial, nesses e nos demais estados da Federação brasileira? Será que compete ao orçamento, de per si, ter essas respostas e, em especial, a capacidade de auxiliar no processo de tomada de decisão caso, em um processo de monitoramento ou avaliação, o contexto nacional ou internacional requeira uma mudança de direção naquilo que foi aprovado pela sociedade, transcrito sob a forma da LOA?

Depreende-se, a partir dessa alocação de recursos orçamentários específica na área de saúde pública, dentro de um programa também específico do Ministério da Saúde, que é possível identificar os beneficiários em todo o país. Com isso, várias perguntas são possíveis de se fazer no sentido de identificar as escolhas realizadas, assim como suas implicações alocativas e distributivas, tais como: Quem são esses

²⁹ Disponível em:

<<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-de-avaliacao-de-receitas-e-despesas-primarias-rardp/2019/17-2>>. Para uma avaliação mais detida do PPA 2016-2019, ver Mendes, Souza e Abreu (2021).

beneficiários? Onde esses beneficiários se encontram? Quais os critérios para o atendimento de determinado grupo populacional em determinada localidade? Quais os resultados da execução dos recursos públicos disponíveis, em termos de quantidade e qualidade dos serviços prestados de média e alta complexidade? Quais os custos associados à prestação desses serviços? Quais os resultados dessa prestação de serviços em termos de redução do problema identificado para a ação pública? A dotação orçamentária prevista foi totalmente executada? Se não, por quê? Houve uma lacuna no dimensionamento do problema? E assim por diante.

Em complemento a toda essa reflexão, resta uma questão de destaque: qual instrumento responderia melhor a todas essas perguntas a ponto de elucidar o caráter do orçamento plurianual?

4.2 Desvendando o enigma do Orçamento Plurianual: novo modelo de orçamento ou planejamento de médio prazo?

Diante do exposto, enfatizam-se a necessidade de demonstrar as diferenças entre os dois instrumentos (orçamento plurianual e planejamento plurianual) e de apresentar possíveis implicações e riscos de se tomar os dois mecanismos como substitutos e não complementares, dentro do processo político de decisão pública e suas implicações econômicas e sociais.

Ademais, para além da PEC do Pacto Federativo, foco desta análise, ressalta-se que outras três proposições também tramitam no Legislativo (quadro 1), com escopo nos fundamentos de planejamento e orçamento, percorrendo, porém, caminhos distintos à sustentação de uma suposta dicotomia entre tais conceitos. Assim, há o entendimento de que “o primeiro estágio da governança e gestão vem através do estabelecimento de metas coletivas para as quais a sociedade está se direcionando” (Peters, 2013, p. 30).

QUADRO 1. Síntese da tramitação de PEC no Congresso Nacional quanto ao tema PPA

PEC	Resumo	Situação atual
74/2015	Incluir, no art. 165 da CF/1988, a obrigatoriedade da elaboração de planejamento estratégico de longo prazo (vinte anos) por parte do Poder Executivo federal, vinculando o PPA, a LDO e as LOA, assim como o envio de projeto de lei complementar para regulamentação da nova redação proposta, no prazo de 180 dias após a promulgação da PEC	Aguardando designação relator na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) (21/12/2018)
122/2015	Cria, no art. 165 da CF/1988, o Plano Pluriquadrienal (PPQ), posteriormente denominado Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (PNDES), como lei de iniciativa do Poder Executivo, que orientará o PPA, estabelecendo a visão de futuro, os objetivos estratégicos e as metas de longo prazo do país, divididos por assuntos de interesse nacional, por meio de estudos prospectivos, visando ao desenvolvimento sustentável em suas três vertentes: econômica, social e ambiental.	Matéria com relatoria na CCJ (11/4/2019)
188/2019	Estabelece medidas de ajuste fiscal aplicáveis ao custeio da máquina pública; modifica a estrutura do orçamento federal; estende a proibição de vinculação de receitas de impostos a qualquer espécie de receitas públicas, ressalvadas as hipóteses que estabelece; permite a redução temporária da jornada de trabalho de servidores públicos como medida para reduzir as despesas com pessoal; propõe mecanismos de estabilização e ajuste fiscal quando as operações de créditos excederem as despesas de capital, as despesas correntes superarem 95% das receitas correntes ou a realização de receitas e despesas não puder comportar o cumprimento das metas fiscais do ente; cria o Conselho Fiscal da República; e propõe a exclusão de dispositivos sobre o PPA e a inclusão de instrumentos intitulados orçamentos plurianuais.	Matéria com relatoria na CCJ (6/11/2019)

36/2020	Determina que o PPA estabelecerá as metas da administração pública federal para as despesas primárias, além de propor alterações no NRF (EC nº 95/2016), como: i) a exclusão de certas despesas do teto de gastos para 2021 e 2022 para indução da recuperação da economia; ii) a exclusão da Regra de Ouro; iii) aplicações mínimas em saúde e educação; e iv) o encaminhamento de projeto de lei que garanta renda para pessoas em situação de vulnerabilidade	Publicado no Diário do Senado Federal nº 133/2020 (24/9/2020)
---------	--	---

Fonte: Senado Federal. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias>
Elaboração dos autores.

As PECs 74/2015, 122/2015 e 36/2020 envolvem a previsão de elaboração de planos de longo prazo (PECs nº 74 e 122, de 2015) e a revisão no NRF, além de metas de despesas primárias. Sem entrar no mérito de nenhuma delas, todas sugerem o fortalecimento do instrumento de planejamento e sua integração com as metas orçamentárias.

Observa-se que as duas proposições de ECs de 2015 (nº 74 e 122) trazem à tona o reforço institucional do sistema de planejamento e orçamento nacional, dando luz à obrigatoriedade de se ter um plano legalmente constituído com a perspectiva de longo prazo. Apesar dessa perspectiva, considerada uma lacuna no art. 165 da CF/1988, na época da Constituinte tal horizonte era algo inatingível devido, em especial, à hiperinflação vigente na época. Já a EC no 36, de 2020, atribui ao PPA novas regras, com destaque em especial para as questões relacionadas com o NRF.

No entanto, de forma enigmática e de encontro à nova ordem da governança pública, em 2019, nota-se que a EC no 188, diferentemente das citadas anteriormente, além de não tratar da questão do longo prazo, põe em dúvida a garantia de existência de um planejamento de médio prazo adequado ao propor a exclusão constitucional de dispositivos sobre o PPA, de maneira que se justifica por si a relevância da presente reflexão teórica e prática específica sobre tal cenário.

Fruto da história recente e do contexto social, político e econômico atual, o Brasil ainda vive o dilema de não conseguir elaborar um quadro de despesas de médio prazo sustentável, já que está ancorado por uma legislação descolada da

realidade atual do país, com excessivo foco no curto prazo e no controle, foco da Lei no 4.320, de 1964 (Lei de Finanças Públicas), e na Lei Complementar no 101, de 2000 (LRF). Acrescenta-se um ambiente macroeconômico atual restritivo, com elevados déficit fiscal e dívida pública, e o planejamento parece um instrumento dispensável, frente a um orçamento público altamente rígido, em seu crescente nível de despesas obrigatórias, e incremental.

A supremacia do cumprimento (ou de sua busca) de metas fiscais anuais em detrimento de agendas de médio prazo resultou na manutenção do status quo da estrutura alocativa setorial de despesas nos orçamentos anuais e, por conseguinte, na responsabilização (delegação) pela má qualidade do gasto público à gestão de empenhos e contingenciamentos. Soma-se ao cenário descrito uma gradual retirada do caráter de instrumento de médio prazo delegado aos PPA ao longo dos governos, sendo subjugados às necessidades de curto prazo a partir da criação de mecanismos de revisão anual do plano, respaldado no sistema de controle de contas.

Para a atual fase de reformas estruturantes propostas pela nova agenda governamental, torna-se fundamental conhecer a distinção entre os instrumentos associados à plurianualidade orçamentária e à forma como são realizadas suas gestões por aqueles que os utilizam. Em outras palavras, a administração pública, em geral, deve realizar a identificação e customização nas diversas possibilidades de instrumentalização da visão plurianual de orçamentação e planejamento, articulada ao desenho institucional de forma a conduzir suas finanças para a direção do equilíbrio fiscal sustentável desejado.

Entende-se por instrumento de plurianualidade aquele mecanismo de que cada país dispõe para lidar com questões orçamentárias que extrapolam o ciclo orçamentário anual (quadro 2). Por gestão da plurianualidade se entende algo para além de simples disposição e uso de instrumentos plurianuais, envolvendo também organizações formais e instituições intangíveis (transparência; accountability), além do necessário desenho institucional e direcionamento político que se queira dar às questões plurianuais do planejamento e do orçamento.

QUADRO 2 . Instrumentos de plurianualidade orçamentária

País	Instrumento	No Brasil
Reino Unido, Alemanha e Japão	<i>Carry over</i> : possibilidade de uso de dotação não gasta para além do período ao qual foi autorizada (economia orçamentária = dotação - empenho)	Equivalente aos restos a pagar não processados, porém com mecanismos de controle (análise caso a caso), percentual predefinido e, em regra, destinado para despesas de capital
Estados Unidos e Uruguai	Plano de trabalho plurianual: base de receitas e despesas em período que supera os doze meses (grandes compras e investimentos)	Equivalente ao Orçamento Plurianual de Investimento (OPI); dotação de até três anos (pré-CF/1988)
Estados Unidos e Austrália	Projeção plurianual: horizonte fiscal e orçamentário pactuado / autorizado pelo Parlamento para vários anos	Equivalente ao PPA (despesas de capital e continuada - quatro anos) e a LDO (cenários fiscais e endividamento)

Fonte: Fortis e Gasparini (2017).

Elaboração dos autores.

Com efeito, apresenta-se uma relação desses instrumentos em comparação aos que são utilizados no Brasil e que podem ser assemelhados, direta ou indiretamente, com mecanismos efetivamente instituídos para uma agenda plurianual junto a melhores práticas internacionais.

A OCDE, por exemplo, considera necessário o alinhamento do orçamento com o planejamento estratégico de médio prazo na medida em que “governos podem alinhar seus orçamentos com a estratégia de médio prazo e as prioridades políticas para além do ciclo anual, organizando e estruturando alocações orçamentárias que correspondam aos objetivos nacionais”; e, ainda, que a relação institucional entre órgãos e o centro de governo permite “interdependências entre o processo orçamentário e as políticas governamentais” (OCDE, 2019, p. 52, tradução nossa)³⁰.

³⁰ “Governments can closely align their budgets with medium-term strategic and political priorities by developing a stronger medium-term dimension in the budgeting processes beyond the annual cycle, and by organising and structuring the budget allocations in a manner that corresponds with national objectives. (...) inter-dependencies between the budget process and the achievement of government-wide policies.”

Cada país da OCDE possui diferentes instituições com responsabilidade primária no planejamento estratégico nacional. De forma a proporcionar um alinhamento entre orçamento e planejamento estratégico, muitos países da OCDE reconhecem a liderança do Central Budget Authority (CBA), uma instituição pública que gerencia os orçamentos nacionais³¹. Entre os vários mecanismos para promover tal alinhamento encontra-se o uso da abordagem de médio prazo (medium-term expenditure framework – MTEF) em catorze países, que dispõem as alocações orçamentárias com os planos e as prioridades de médio prazo (OCDE, 2019, p. 54).

No caso brasileiro, o ponto essencial na discussão sobre o novo PPA 2020-2023 aprovado e a recente proposição de retirada do instrumento de planejamento público plurianual de médio prazo ao final de 2023 refere-se ao (novo) modelo de planejamento-orçamento plurianual a ser aplicado no Brasil. Ainda que difuso, tendo em vista a ausência de fundamentação na exposição de motivos apresentada pelo governo quando do envio da PEC no 188, do Pacto Federativo, fato é que buscar entender e assim contribuir com tal processo é fundamental, inclusive sobre a ótica do princípio público da clareza.

Ademais, a referida PEC traz à luz a instituição do orçamento plurianual, por lei complementar³², que se caracterizaria com a expansão de excepcionalidade ao princípio orçamentário da anualidade para além da execução de restos a pagar ou créditos extraordinários e especiais, sob situações específicas e legalmente, em tese, atualmente já previstas em modelos parecidos com o que a literatura chama de *carry over*.

A possibilidade do PPA deixar de ser uma obrigação legal não elimina a necessidade de se buscar cumprir com a boa prática de os países terem seus planejamentos públicos (vide o próprio exemplo da institucionalização do PPBS na década de 1960), por meio de instrumentos infralegais. Tal previsão, inclusive, já

³¹ Mais informações disponíveis em:

<https://www.oecd-ilibrary.org/sites/3d5396ed-en/index.html?itemId=/content/component/3d5396ed-en>.

³² Diferentemente da lei ordinária, que exige maioria simples ou relativa, no Congresso Nacional, a lei complementar exige maioria absoluta ou quórum qualificado, e a matéria envolve previsão constitucional. Isso envolveria não apenas um trâmite legislativo mais qualificado e o planejamento de médio prazo (PPA), mas todo o planejamento público.

existe no Brasil para a realização do seu planejamento de longo prazo, como pode ser observado em estudo recente que propõe a Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Endes), em um instrumento infralegal, cuja vantagem é a flexibilidade.

A percepção de que tal movimento recai no papel exclusivo do planejamento de longo prazo, sem uma proposta clara do médio prazo, gera uma expectativa entre os especialistas sobre o tema, deixando dúvidas sobre a capacidade de os governos, futuramente, promoverem a sua agenda de médio prazo. A necessidade de cumprimento institucional vis-à-vis aspectos constitucionais ou legais (destaque para o Decreto-Lei no 200, de 1968), além da fundamentação teórica, entende que o planejamento de médio prazo é essencial para as agendas estratégicas e prioritárias de governo. Sem contar que, para o Legislativo, a possibilidade de um PPA (ou outra agenda de médio prazo) não ser submetido à sua apreciação pode caracterizar uma perda no debate democrático sobre as escolhas públicas, às quais ele também representa.

A institucionalização de orçamento plurianual, em que pese se apresentar como um avanço indiscutível, não deve ser confundido como substituto de um instrumento de planejamento de médio prazo. Esclarece-se que tal instrumento se vale de uma aproximação da programação orçamentária de curto prazo, ampliando a excepcionalidade do princípio da anualidade e favorecendo a concretude de execução dos investimentos prioritários. A exemplo disso, a LDO 2020 faculta a definição de prioridades e metas alocativas na LOA ao PPA 2020-2023, de onde já se constrói a convergência entre o PPA (como lei ou não) e a LOA, sendo bastante favorecida com a programação definida e aprovada.

Constitui um foco de debate crucial a própria existência da LDO, devido, inclusive, à ausência de relatos em outros países de lei com características similares. O que se questiona é seu papel como mecanismo orçamentário anual, especialmente em função de seu custo político-transacional (desde sua elaboração até sua aprovação e execução), haja vista grande parte dos seus dispositivos poderem estar dispostos em uma lei geral de finanças – já inclusive prevista na CF/1988 e ainda não

editada. Será que as questões fiscais plurianuais atribuídas atualmente ao Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) já não poderiam ser incorporadas ao proposto orçamento plurianual, no âmbito do processo de elaboração do próprio PLOA?

Em complemento, será que as alocações previstas na LOA não poderiam continuar como oriundas das diretrizes, estratégias e prioridades presentes no PPA, ou seja, do instrumento de planejamento de médio prazo, balizando a agenda em um período de governo, haja vista a atual experiência (2020), com ocorrência no primeiro ano da priorização no âmbito do PPA?

Seja por uma LDO, seja por meio de nova atribuição da LOA, seja – menos provavelmente – pelo PPA, entende-se que a constituição de um cenário fiscal plurianual que paute a orçamentação é condição sine qua non para o sucesso de uma gestão fiscal efetiva. Não se questiona o fato de a gestão fiscal ser essencialmente plurianual, o que levou estudos do World Bank (2013) a apontarem o MTEF como uma das principais inovações (benchmarking) para a abordagem de gestões estratégicas voltadas para o futuro.

Defende-se aqui apenas que a definição de prioridades públicas (planejamento) e a alocação de recursos (orçamento) realizadas de forma estruturada assumam feições distintas a partir do grau de aprofundamento legal que cada país se dispõe a realizar ante as questões de plurianualidade. A oferta de metodologias sob a forma de seu grau de escalonamento (maturidade) da abordagem fiscal deve ser relativizada, especialmente em um país continental como o Brasil. O quadro 3 sintetiza esse grau de maturidade que os países buscam desenvolver quanto ao desafio de institucionalização da gestão plurianual do orçamento.

QUADRO 3. Gestão plurianual: MTEF

Tipo	Denominação	Perspectiva plurianual
MTFF	<i>Medium Term Fiscal Framework</i>	Apenas as variáveis fiscais relacionadas ao cenário são definidas plurianualmente, de forma agregada, ficando as demais ainda restritas a uma visão anual
MTBF	<i>Medium Term Budgetary Framework</i>	Acrescenta-se ao MTEF projeção de receitas e despesas plurianuais; desagregada, para permitir a fase descentralizada (<i>bottom-up</i>)
MTPF	<i>Medium Term Performance Framework</i>	Baseia-se o orçamento plurianual na busca por resultados; mas é fundamental que os órgãos setoriais tenham seus planejamentos estratégicos (PEI), a fim de estabelecer objetivos, metas, critérios de avaliação e comparação de projetos

Fonte: World Bank (2013, p. 116-118).
Elaboração dos autores.

Importa ressaltar que na perspectiva de gestão plurianual, as premissas estão: i) na busca por gastos de melhor qualidade; ii) no uso mais estratégico e com capacidade de priorização do orçamento; iii) na maior conexão entre planejamento e orçamento; e iv) no maior equilíbrio fiscal, entre outras melhorias ao comportamento sustentável do setor público.

A crise financeira global de 2008 trouxe exemplos de boas práticas que estão sendo replicados e aperfeiçoados nos países, como discutido pela literatura internacional. É o caso da denominada *spending reviews* (revisão de despesas), amplamente utilizada pelos governos dos países-membros da OCDE como uma ferramenta para reduzir as despesas agregadas e assim alcançar sua consolidação fiscal (Robinson, 2014; Vandierendonck, 2014).

Como mencionado anteriormente, alguns instrumentos de plurianualidade orçamentária são referenciados no *carry over* do Reino Unido, comparado ao controversos restos a pagar brasileiro. O PPA norte-americano aproxima-se da experiência brasileira de OPI, adotados no final dos anos 1960 e que se mostraram frágeis como instrumento de planejamento nacional (Fortis e Gasparini, 2017). Outro

modelo apresentado, o australiano, de projeções fiscais e orçamentárias, é o que mais se aproxima do caso brasileiro, considerando as semelhanças com as escolhas prioritárias no PPA e as diretrizes fiscais e orçamentárias na LDO³³.

Destacando-se o aspecto da despesa, o MTEF tem como característica definidora o planejamento orçamentário plurianual, em contraponto ao orçamento anual, de natureza incremental, que limita a capacidade de (re)priorização de políticas e gastos públicos (World Bank, 2013). A estratégia MTEF aborda três etapas: i) planejamento, associada ao estabelecimento de prioridades; ii) orçamentação, relacionada à alocação de recursos em programas, projetos e ações prioritárias; e iii) avaliação de resultados da execução orçamentária.

Agregam-se à nossa reflexão algumas perguntas fundamentais sobre qual o modelo MTEF brasileiro: MTEF e orçamento plurianual consistem no mesmo instrumento? MTEF incorpora o planejamento? Qual a ideia de planejamento no MTEF?

O Brasil não adota, ainda, instrumentos formais que explicitem objetivos fiscais de longo prazo. Observa-se também a carência de *enforcement* para garantir a alocação de recursos com base em metas fiscais de médio prazo orientadas por escolhas públicas de Estado. As tomadas de decisão orçamentárias tendem a ser míopes e pouca efetivas a médio e longo prazos, perdendo-se, assim, ao longo do tempo, o foco sob as funções estabilizadora e distributiva. Torna-se fundamental compreender que a aplicação de um modelo do tipo MTF requer um diagnóstico setorial das políticas públicas (programas, ações e projetos) para um exame adequado de como o orçamento, em sua natureza alocativa, ou a despesa pública pode atender melhor às necessidades e demandas da sociedade. Para além de atingir objetivos e metas de médio prazo, trata-se, enfim, de alcançar o objetivo de bem-estar da sociedade no longo prazo.

³³ Note-se que qualquer modelo adotado está condicionado pela estrutura federativa específica de cada país, em que o modelo inglês (parlamentar monárquico e centralizado) é o que mais se distancia do brasileiro (presidencial-republicano e federativo-descentralizado), apesar de sua possível aplicação na ideia (restrita) de orçamento plurianual ou de PPA "rolante". A Austrália e os Estados Unidos, mesmo sendo países federativos, possuem modelos de relações entre os entes federados bastante distintos do Brasil. Para uma discussão dos modelos federativos no mundo ver Poirier, Saunders e Kincaid (2015).

Dadas as restrições quanto à arrecadação pública, essa análise setorial e o exame de despesa compreendem princípios básicos para a priorização de ações públicas que tenham maiores impactos positivos na sociedade, dos pontos de vista alocativo e distributivo. Logo, importa adequar as condições orçamentárias e financeiras de médio prazo para a implantação e conclusão de programas e projetos prioritários definidos na fase de planejamento.

Registra-se que essa priorização está associada ao problema das escolhas sociais, realizadas por meio de um processo de planejamento, de negociação e decisão política, que atenda melhor às preferências da sociedade em torno das necessidades e das demandas sociais por bens e serviços a ser providos pelo poder público. Assim, quanto melhor o ajustamento entre a oferta pública e a demanda social, maior a possibilidade de compatibilizar os resultados alocativos e distributivos das ações públicas com os objetivos de estabilidade intertemporal. Ao mesmo tempo, é importante avaliar a eficácia, a eficiência e a efetividade dessa ação pública, confirmando se os resultados ou os benefícios para o bem-estar da sociedade são maiores do que os custos associados à implementação das políticas públicas.

Em outras palavras, como considerado no estudo do World Bank (2013, p. 8, tradução nossa), “MTEF possui uma abordagem estratégica de futuro ao estabelecer prioridades e alocar recursos, o que leva a um nível e uma composição da despesa pública determinados à luz das necessidades emergentes”³⁴. Ou seja, dada a natureza integradora da abordagem MTF é possível identificar a semelhança com as etapas tradicionais de planejamento, orçamento e avaliação.

Não parece consistente a proposta de excluir a obrigação constitucional do PPA enquanto instrumento legal e a adoção do orçamento plurianual (LDO plurianual ou PPA “rolante”) apresentada pelo Ministério da Economia, em 30 de agosto de 2019 (Brasil, 2019, p. 6), sem um debate amplo anterior sobre suas implicações e sem uma proposta concreta da nova estrutura LDO plurianual – LOA, alternativa ao vigente tripé PPA-LDO-LOA, adotado desde a promulgação da CF/1988.

³⁴ “MTEFs take a strategic forward-looking approach to establishing priorities and allocating re-sources, which allows the level and composition of public expenditure to be determined in light of emerging needs.”

Planejar, em termos de fundamento para a decisão de política pública, significa escolher, priorizar e orientar o orçamento (seja anual, seja plurianual) na alocação e distribuição de recursos públicos que atendam aos interesses e às necessidades ou demandas da sociedade. As escolhas públicas de médio prazo envolvem ciclos políticos, assim como as negociações e decisões políticas consequentes são estabelecidas ao se levar em consideração as prioridades na agenda de governo e as restrições orçamentárias no período do mandato executivo. Com efeito, no horizonte de longo prazo, o planejamento governamental de médio prazo deve ser ajustado a cada quatro anos, procurando manter a visão de futuro do país³⁵.

No caso brasileiro, em especial, o papel do planejamento plurianual para a escolha pública prioritária é essencial, dadas as demandas sociais heterogêneas (diferentes interesses e objetivos setoriais alocativos) e desiguais (diferentes situações e condições sociais e regionais distributivas). Ademais, as demandas mudam ao longo do tempo e no espaço do território nacional, refletindo na necessidade de ajustes na oferta pública que, em face de restrições de recursos orçamentários ou financeiros, deve acontecer segundo critérios de priorização.

A oferta de bens e serviços públicos deve, em qualquer período de tempo, sempre tentar atender à demanda social prioritária, em complemento aos bens e serviços ofertados pelo setor privado. Aquela oferta pública envolve custos de produção, assim como ocorre ao setor privado, que repercutem no nível da despesa pública – mais um motivo para a adoção de critérios que definam as melhores escolhas sociais possíveis. Esses critérios estão implícitos no desenho e na estrutura de programação plurianual.

Os programas definidos na fase de planejamento envolvem uma série de atividades e etapas até a constituição de um quadro ou cenário para a ação pública de médio prazo. Essas etapas e atividades envolvem a identificação do problema social que necessita de uma intervenção prioritária do poder público; o diagnóstico do problema; a identificação da(s) causa(s) principal(is) do problema que precisa(m)

³⁵ Daí a diferença entre os conceitos de Estado (longo prazo) e governo (curto e médio prazos) (Bobbio, 2017).

ser atacada(s) para a solução ou a minimização do problema; a identificação do grupo social mais diretamente envolvido no problema e sua localização no território nacional; e a cobertura necessária (ideal) e possível (factível) para a ação pública, definindo se o problema pode ser resolvido ou a ação pública ocorrer no curto, médio ou longo prazos.

A estrutura programática do planejamento plurianual é a base para a ação pública, detalhada por meio de ações orçamentárias e financeiras constitutivas de cada programa específico. Essa estrutura não apenas revela a dimensão estratégica e prioritária das escolhas públicas, mas também os objetivos e as metas a serem atingidas ao longo do período planejado, bem como identifica os instrumentos (públicos ou privados) necessários para a execução das políticas, dos planos e dos projetos setoriais. A estrutura programática planejada constitui um todo mais consistente possível das diversas escolhas prioritárias setoriais específicas, presentes nas funções constitucionais e legais de Estado³⁶.

A função primordial de um orçamento plurianual, diferentemente de constituir escolhas públicas estratégicas compatíveis com as demandas sociais, é de proporcionar uma consistência fiscal intertemporal, de médio e longo prazos, entre a projeção de arrecadação e a expectativa de execução dos recursos e dos incentivos públicos, proporcionando segurança jurídica tanto para o gestor quanto para o próprio mercado.

Tanto as diretrizes fiscais quanto as prioridades governamentais, mesmo que plurianuais, dizem respeito não direta ou propriamente a problemas alocativos e distributivos de bens e serviços públicos adequados às necessidades sociais, mas focados nos problemas de estabilização macroeconômica, por exemplo, visando à redução dos custos associados ao uso dos recursos públicos. Denota-se, com isso, que um orçamento plurianual está mais adequado como instrumento de integração entre instrumentos de médio (PPA) e curto prazo (LOA).

As funções públicas alocativa, distributiva e estabilizadora (nota de rodapé, n. 8), com foco na priorização do planejamento orçamentário plurianual, referem-se tão

³⁶ As funções de Estado são regulamentadas ao orçamento público federal pela Portaria Ministério do Orçamento e Gestão (MOG) no 42, de 14 de abril de 1999.

somente à definição de níveis orçamentários (setoriais) e de composição da despesa pública. O exame do gasto público (nos moldes do denominado na literatura de *expenditure review*)³⁷ entre setores, programas e projetos está associado aos resultados da sua execução, ao bom uso dos recursos públicos. Assim, os objetivos principais do planejamento orçamentário plurianual estão associados à disciplina fiscal, à eficiência alocativa e à eficiência técnica.

As noções de eficiência estão mais ligadas ao contexto da oferta pública, não necessariamente da leitura e problematização da estrutura da demanda social no país. Isso significa que o instrumento de orçamento plurianual está mais associado ao conceito de transparência fiscal (IMF, 2007) do que de planejamento de per si.

Ao se confundir as funções básicas do setor público (alocativa, distributiva e estabilizadora), restringindo-as ao âmbito fiscal, a proposta do Executivo na PEC do Pacto Federativo leva a um risco de que a extinção do PPA como obrigação legal constitucional e de uma possibilidade de tornar a LDO um instrumento de diretrizes orçamentárias e de consistência orçamentária plurianuais de fato delega ao Legislativo (reforçado pelas EC no 100 e no 102, do orçamento impositivo) a tarefa de definir as escolhas públicas, ou seja, de planejar. Isso não é um problema em si, dado que as escolhas públicas são definidas, de fato, dentro de um processo de negociação política e de problematização das necessidades sociais, em que os critérios de priorização na alocação e distribuição precisam ser explicitados de acordo com a compatibilização entre as demandas e as escolhas setoriais específicas, aumentando, no entanto, ainda mais o custo transacional sob a LDO.

Vale ressaltar que não se trata de uma disputa por atendimento a uma determinada função básica do serviço público, mas sim uma necessidade de se buscar uma aproximação de importância entre elas. Tal disputa, infelizmente, tem marcado a história do Brasil, como um ciclo vicioso motivado pela busca constante, inclusive, de dar mais relevância a determinado instrumento de planejamento ou orçamento. Nesse debate inútil, perde o Brasil na sua capacidade de aproveitar sinergias entre os instrumentos de gestão e implementação de políticas públicas.

³⁷ Boueri, Rocha e Rodopoulos (2015) e Pradhan (1996).

Seria um grande avanço o país considerar as funções básicas do setor público como prioritárias, utilizando seus respectivos instrumentos de maneira equilibrada e complementar.

A despeito da função constitucional delegada ao Congresso Nacional de representar politicamente a sociedade (de forma restrita e fragmentada, contudo) – e, portanto, de poder “escolher” por ela o que o setor público precisa ofertar para atender aos seus interesses e às suas demandas e necessidades –, isso não retira do Executivo a sua responsabilidade de planejar, dentro de uma visão mais orgânica (ou sistêmica) e integrada de país. As escolhas públicas estratégicas, a médio prazo, estão associadas essencialmente à agenda de prioridades governamental, que se adéqua a cada quatro anos, de acordo com as condições fiscais vigentes, e ao objetivo de atender minimamente as demandas sociais específicas.

A retirada de a exigência constitucional do PPA ser lei sem uma proposição clara que venha a substituí-lo não deixa de trazer um momento de instabilidade institucional sobre o destino do planejamento e orçamento no Brasil. Seria a continuidade desse processo vicioso de disputa entre as funções básicas do setor público? Caso positivo, isso pode significar retrocesso iminente sob ganhos históricos na integração planejamento-orçamento, observada a partir da década de 1960 com a adoção do PPBS e as mais recentes implementações da reforma gerencial em 2000 e de iniciativas de governança no PPA vigente?

Vale ressaltar que a mencionada proposição de mudança constitucional sobre o PPA (retirada do inciso I do art. 165) não seria suficiente para eximir o Executivo do dever de planejar, pautado em uma visão mais integrada e sistêmica do país. Afinal, a CF/1988 determina isso, a começar pelo art. 21, que trata das competências da União, especificadas no seu inciso IX, quanto a sua responsabilidade de “elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social”³⁸.

Ademais, da forma como foi apresentada a proposta do Ministério da Economia, infere-se que a LDO plurianual (PPA “rolante” ou LOA carry over) terá de

³⁸ Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoConstituicao/anexo/CF.pdf>>.

ser totalmente adaptada para incorporar as funções distributivas do planejamento – nos termos sociais e políticos aqui destacados e diferenciados da visão fiscal e técnica, ou melhor, fiscalista ou de custo-benefício econômico –, além da tradicional função de zelar pelo equilíbrio orçamentário e financeiro do setor público, em complemento à LRF.

Todo esse contexto demonstra a fragilidade de um instrumento legal como a LDO, que, originalmente, deve ser elaborada e levada a escrutínio legislativo anualmente, ou seja, dotada de um planejamento revisto a todo momento, reiterando o seu alto custo político-transacional, não trazendo segurança jurídica ao gestor público ou privado (mercado).

Uma possível ideia de simplificação do trâmite de propostas orçamentárias executivas restrita a dois projetos de lei com foco no curto prazo de até quatro anos (LDO plurianual e LOA), em vez de três, não exclui a possibilidade de tornar o trâmite da LDO plurianual mais complexo e sujeito a se tornar um dispositivo altamente extensivo e de maior custo. Note-se que a LDO para 2020 (Lei no 13.898, de 11 de novembro de 2019) possui, atualmente, mais de 60 páginas e 150 artigos, além de oito anexos, em que pese a citada delegação ao PPA 2020-2023 da sua principal atribuição constitucional de definir prioridades para a LOA 2020.

No que diz respeito à função de planejamento de médio prazo, com perspectiva de pelo menos quatro anos (com foco na função distributiva), em particular infere-se que a LDO deverá ser totalmente revista para se tornar um orçamento plurianual ou um PPA “rolante”, principalmente, pelo menos, os seus capítulos II (metas e prioridades da administração pública), III (estrutura e organização dos orçamentos) e IV (diretrizes para elaboração e execução dos orçamentos da união). É difícil pensar em sua concretude, elevando mais ainda a natureza plurianual do orçamento a algo questionável sob os aspectos teórico e prático ou político.

Com a capacidade de tornar o planejamento governamental um instrumento útil e mais integrado ao orçamento, torna-se razoável o argumento de que a institucionalização do orçamentário plurianual implicará em colocá-lo em uma

posição relevante de coordenador e orientador das escolhas estratégicas da ação pública, complementado pelas tarefas de monitoramento e avaliação de resultados da execução físico-financeira e não apenas de consolidador de ações orçamentárias consistentes ao longo do tempo.

Entende-se que os ajustes nas escolhas públicas prioritárias, diante das mudanças nas necessidades sociais e no ambiente macroeconômico e orçamentário-financeiro, não devem tornar o instrumento de planejamento governamental de médio prazo um elemento passivo ao orçamento (plurianual) e ao planejamento estratégico (administrativo)³⁹ setorial, mas sim integrador, complementar e cooperativo. Em outras palavras, a LOA poderia constituir *locus* importante para a concretude da institucionalização do orçamento plurianual, definindo o seu escopo e sua utilidade em termos fiscais e de integração entre planejamento e orçamento.

Entende-se, ainda, que o planejamento deve pautar os cortes orçamentários, buscando manter preservados o que é prioritário e as metas governamentais assumidas em médio e longo prazos. Como exemplo, observa-se que em casos de créditos extraordinários para a Covid-19 não se justifica a oferta de fonte de financiamento de despesas previstas já comprometidas no âmbito na LOA em detrimento a novos objetivos não priorizados e constantes no PPA.

Se de fato respeitado o planejamento, mesmo com a atual crise da Covid-19, espera-se que a função estabilizadora exerça seu papel. Isso tem sido observado com o debate do chamado “orçamento de guerra”, que visa preservar o nível de gastos nos anos futuros tendo como base o NRF. Diante da referida crise, a inevitável expansão da dívida pública dificulta o papel da função estabilizadora pelo Estado no atual contexto, mas ela deve ser desconsiderada. Isso mostra a motivação maior para a implementação do orçamento plurianual como forma de melhorar ainda mais a integração entre PPA e LOA.

Na estrutura orçamentária atual, o orçamento (anual) prescinde do planejamento público na medida em que aquele se ajusta a qualquer modelo de PPA

³⁹ Para a diferença entre planejamento governamental, orçamento e planejamento estratégico administrativo ver Crepaldi e Crepaldi (2013), De Toni (2016) e Giacomoni (2019).

e tem uma finalidade maior de controle da execução de recursos. Existe no orçamento, em certa medida, uma atividade contínua de ajuste incremental anual (ou plurianual) de fontes e usos de recursos públicos com o objetivo principal de adequar as ações programadas no modelo (qualquer) de PPA proposto, dada a disponibilidade de recursos públicos. Isso não significa que o planejamento é desnecessário ou inútil, somente traduz que o orçamento atingiu uma autonomia descolada do objetivo maior de definir prioridades e realizar escolhas públicas compatíveis com as demandas sociais – ou seja, de planejar.

Em síntese, reforça-se que não se deve cair no erro de fomentar, ainda mais, o círculo vicioso referente à disputa entre as funções distributivas, alocativas e estabilizadora. Deve-se, sim, buscar uma ruptura histórica, que venha gerar uma mudança institucional para a promoção de um círculo virtuoso de harmonia e sinergia entre as funções públicas e os instrumentos de planejamento e orçamento.

A transição para um novo modelo de orçamento plurianual não pode ter como contrapartida, em hipótese alguma, a geração de uma lacuna em termos de planejamento nacional da ação pública compatível com as demandas sociais. Para isso, é necessário unir a ideia de plurianualidade orçamentária com a ideia de um planejamento moderno e flexível, pautado na definição de critérios consistentes para as escolhas públicas, orientadores para a ação ou execução das ações públicas.

Não se trata de centralizar no Executivo a decisão sobre o planejamento nacional, nos moldes dos PNDs anteriores, mas é relevante destacar a observação do próprio World Bank (1998, p. 32, tradução nossa), segundo o qual “na ausência de um efetivo processo de tomada de decisão, a política e o planejamento estarão desconectados entre si e com o orçamento, e eles não serão limitados pela disponibilidade de recursos ou por prioridades estratégicas”⁴⁰.

A ideia de orçamento plurianual e sua aderência com um modelo do tipo MTF contém uma preocupação legítima com a gestão orçamentária plurianual e a consistência intertemporal das finanças públicas. Porém, isso não estaria,

⁴⁰ “In the absence of effective decision-making processes, policy making and planning are dis-connected from each other and from budgeting, and they are not constrained by resource availability or by strategic priorities.”

obrigatoriamente, relacionado ao planejamento governamental ativo e flexível, como aqui destacado, dado que o MTF lida, basicamente, com questões fiscais, orçamentárias e de execução das despesas públicas. Estas são fundamentais para o estabelecimento de prioridades e de alocação de recursos, mas não compreendem de per si a consolidação das escolhas públicas prioritárias, necessárias à ação pública.

No contexto atual, trata-se de propor um modelo mais flexível, de adaptação, de acordo com as agendas prioritárias governamentais e as condições fiscais vigentes, capazes, contudo, de manter sua consistência, dentro de uma visão de futuro, de longo prazo, para o desenvolvimento do país.

Cabe ressaltar que isso é uma realidade em diversos países europeus, com destaque para os MTF de Inglaterra e Escócia, que convivem de forma harmônica com um planejamento de médio e longo prazo, mais flexíveis e menos formais, na forma de relatórios públicos. Essa integração se torna fundamental para pautar o orçamento plurianual (leis revistas e não mais elaboradas anualmente), com perspectiva de três anos, focada em investimentos, favorecendo a continuidade de obras de infraestrutura e como fator de amortecimento de crises nesses países.

Portanto, a despeito das diferenças entre os instrumentos de planejamento e de orçamento plurianuais, resta demonstrado que não prescindem um do outro. Os dois mecanismos são complementares, não substitutos. Os riscos de se adotar um mecanismo de orçamento plurianual descolado do planejamento de per si significa, em última análise, retirar do Estado a capacidade de fazer escolhas prioritárias e estratégicas compatíveis com as necessidades e demandas sociais, heterogêneas e desiguais.

A adoção da ideia do PPA rolante ou da LDO plurianual, dadas as experiências internacionais, também nos aponta uma realidade que poderá tornar o já frágil orçamento público em um instrumento meramente adaptativo às escolhas fragmentadas, mesmo que legítimas, do Poder Legislativo. Com efeito, o Poder Executivo perderá, definitivamente, a capacidade (já pequena) de orientar as escolhas públicas em prol de uma visão mais sistêmica e integrada de país,

compatível com as demandas sociais específicas. Enfim, fica a pergunta: é isso que se quer com a adoção do orçamento plurianual?

4.3 Plurianualidade das contas públicas e impactos orçamentários

O governo federal, assim como qualquer agente ou instituição na economia, executa suas despesas de acordo com suas restrições orçamentárias e financeiras. Sendo assim, tanto as receitas tributárias quanto financeiras são a restrição básica para a execução das várias políticas e programas públicos, complementadas pela capacidade de endividamento governamental. Dependendo do nível das restrições fiscais-financeiras, somadas às administrativas, políticas e etc, resulta em o governo federal precisar restringir suas escolhas e definir melhor suas prioridades de ação pública. O Estado ou o governo de ocasião pode fazer muito, mas não pode fazer tudo. O quê fazer, como fazer e para quem fazer? Essas perguntas são contrapartidas das funções do governo atuar na estabilização, na alocação e na distribuição de recursos com o objetivo de atingir o maior nível de bem-estar social possível.

Assim, luzes ao art. 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) que, desde 2000, tenta assegurar um gasto público de qualidade, realizado de forma planejada, transparente e dentro de limites pré-estabelecidos e pactuados sob a forma das leis orçamentárias que regem o país, a saber:

§ 1º A responsabilidade na **gestão fiscal** pressupõe a **ação planejada e transparente**, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar⁴¹. (grifo nosso)

A tabela 1 a seguir apresenta, em uma perspectiva plurianual, indicadores macroeconômicos referenciais ao planejamento e ao orçamento, cobrindo os últimos anos do PPA 2008-2011, do PPA 2012-2015, do PPA 2016-2019 e o primeiro ano do PPA 2020-2023.

⁴¹ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>

As metas e os resultados dos programas (planejamento) e das ações (orçamento) públicas compreendem visões de curto (anual), médio (plurianual) e longo (estratégia de desenvolvimento) prazos. Registra-se que os dez anos cobertos pelos dados apresentados (2010-2020) partem de um ano atípico (2010), com o alto crescimento do PIB pós-crise financeira internacional. A partir daí, é possível identificar uma deterioração econômica do país e das contas públicas, que impactam diretamente na capacidade do poder público na execução orçamentária-financeira de suas políticas, programas e ações.

TABELA 1. Variáveis fiscais e monetárias (2010-2020)

Ano	PIB (%)	Investimento (% PIB)	Subsídios União (% PIB)	Inflação (IPCA) (%)	Juros (Selic) (%)	Resultado primário (% PIB)	NFSP (% PIB)	Câmbio (R\$/US\$)	DLSP (% PIB)	DBGG (% PIB)	Carga Tributária (% PIB)
2010	7,5	20,53	4,27	5,9	9,76	2,6	2,4	1,67	37,98	51,8	32,5
2011	4,0	20,61	4,66	6,5	11,62	2,9	2,5	1,88	34,47	51,3	33,4
2012	1,9	20,72	4,94	5,8	8,49	2,2	2,3	2,04	32,19	53,7	32,6
2013	3,0	20,91	5,63	5,9	8,22	1,7	3,0	2,34	30,50	51,5	32,6
2014	0,5	19,87	5,51	6,4	10,90	(0,6)	6,0	2,66	32,59	56,3	31,8
2015	-3,6	17,84	6,65	10,7	13,27	(1,9)	10,2	3,90	35,64	65,5	32,1
2016	-3,3	15,52	6,12	6,3	14,02	(2,5)	9,0	3,26	46,14	69,8	32,3
2017	1,3	14,56	5,65	3,0	9,94	(1,7)	7,8	3,31	51,37	73,7	32,3
2018	1,8	15,10	4,74	3,8	6,43	(1,6)	7,0	3,87	52,77	75,3	32,7
2019	1,4	15,31	4,85	4,3	5,95	(0,8)	5,8	4,03	54,57	74,3	32,5
2020	-4,1	16,43	4,65	4,5	2,75	(9,4)	13,7	5,20	62,95	88,8	31,6

Fonte: Banco Central, Secretaria do Tesouro Nacional, Ipeadata e IBGE.
Elaboração dos autores.

A queda do investimento indica o ajuste dessa parcela na despesa discricionária para conter um déficit primário persistente. Este mostra o descompasso entre receita e despesa primárias, com efeitos deletérios na capacidade de poupança pública e de pagamento da dívida pública. Os limites na arrecadação de receitas

advém de vários fatores, tais como: o baixo ou negativo crescimento do PIB; o montante alto de subsídios fiscais; a alta carga tributária; e a necessidade cada vez maior de reservar recursos ao pagamento (de juros) da dívida pública. Pelo lado da despesa, essas são pressionadas por gastos obrigatórios crescentes, indexados pelo índice de preços, dificultando o ajuste fiscal e colocando pressão na política monetária (juros e câmbio), com o conseqüente aumento da necessidade de financiamento do setor público para a manutenção da estabilidade econômica (inflação).

Nesse contexto restritivo, o espaço orçamentário e financeiro do setor público é reduzido, tornando inevitável um processo mais tensionado e limitado de escolhas sociais e de priorização de políticas públicas. A alocação dos recursos públicos na peça orçamentária, com pequeno espaço discricionário, reflete não somente a estrutura rígida funcional ou setorial da ação pública, mas também as difíceis escolhas e prioridades sociais no uso dos recursos disponíveis cada vez mais escassos.

A anualidade orçamentária (LOA/LDO) permite muito pouca flexibilidade na revisão daquela estrutura (funcional ou setorial), dada uma leitura de curto prazo da arrecadação e da execução de recursos públicos. A alocação orçamentária anual permite apenas pequenos ajustes nessa estrutura tendo em vista os resultados das contas públicas, em geral utilizando de mecanismos pouco estratégicos, tais como: contingenciamento, restos a pagar, cancelamento de despesas, redução de gastos discricionários (investimento), entre outros.

Já o uso de instrumentos de planejamento orçamentário de médio prazo (plurianual) permite um pouco mais de flexibilidade na revisão daquela estrutura, na medida em que torna possível avaliar resultados dos programas e das ações públicas, promovendo não somente uma revisão das escolhas públicas e das prioridades de governo, mas também procurando estabelecer metas e objetivos que se coadunem com a estabilidade macroeconômica. Em outras palavras, na medida em que um planejamento orçamentário plurianual incorpora um processo de avaliação e de ajuste nos programas e nas ações orçamentárias, permite-se estabelecer metas e resultados compatíveis com políticas fiscal e monetária de médio e longo prazos.

Do ponto de vista funcional, conforme tabela 2 a seguir, as despesas públicas demonstram as escolhas alocativas presentes no orçamento. Tomando como base o ano de 2016, de lançamento do "Novo Regime Fiscal", verifica-se que os gastos públicos passaram a observar um "teto" de crescimento (\uparrow mais de 4,5 vezes o incremento do PIB entre 2016 e 2019), ao mesmo tempo em que eram corrigidos pela inflação passada, criando um dispositivo de atualização monetária (indexação).

Dessa forma, ao longo do período analisado (2011-2020), é possível perceber essas citadas alterações alocativas na despesa pública. É importante que se diga, de antemão, que a distribuição funcional dos gastos públicos não garante a disponibilidade de recursos necessários ao atendimento da demanda social. Esta somente será definida no planejamento da programação, quando cada desenho de programa apresenta o diagnóstico sobre as causas do problema a ser enfrentado, o público-alvo e sua localização, os objetivos e as metas, bem como os indicadores para a avaliação.

Importante sublinhar que, até 2013, a prevalência das funções Habitação e Saneamento são associadas, basicamente, ao "Programa Minha Casa, Minha Vida", considerado uma prioridade de governo. Outro ponto é que o ano de 2013 marca o último com superávit primário (figura 2) do Governo Central, esse já em queda desde o ano de 2011, associado a um novo patamar de subsídios na ordem de 5,6% do PIB, atingindo o ápice de 6,65% do PIB em 2015 (tabela 1).

TABELA 2. Gastos Relativos por Função (2011-2020, Ano Base 2016)

Função	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	
Urbanismo	1,44	1,53	1,50	1,23	1,24	1	1,58	1,30	↑	1,75	1,89
Energia	0,42	0,52	0,64	0,70	1,08	1	0,95	0,98	↑	1,27	0,74
Defesa Nacional	0,67	0,74	0,72	0,74	0,73	1	1,05	1,14	↑	1,21	1,14
Previdência Social	0,78	0,83	0,89	0,95	0,99	1	1,04	1,06		1,09	1,10
Assistência Social	0,74	0,88	0,96	1,01	1,00	1	1,01	1,03		1,07	4,56
Segurança Pública	1,02	1,10	1,11	1,05	1,01	1	1,06	1,18		1,04	1,22
Saúde	0,86	0,91	0,94	0,99	1,03	1	1,03	1,03		1,04	1,31
Judiciária	0,91	0,94	0,96	1,02	1,05	1	1,02	1,04		1,04	1,01
Essencial à Justiça	1,13	0,75	0,83	0,96	1,06	1	1,04	1,03		1,03	1,06
Relações Exteriores	0,84	0,97	0,91	0,94	1,16	1	0,96	1,01		1,01	1,13
Administração	1,01	1,12	1,07	0,99	0,97	1	1,07	1,18		0,99	0,94
Educação	0,71	0,84	0,92	1,00	1,06	1	0,99	0,97		0,95	0,85
Legislativa	1,09	1,05	1,09	1,06	1,08	1	0,96	0,95		0,94	0,90
Trabalho	0,65	0,73	1,09	1,13	1,01	1	0,94	0,92		0,92	0,92
Direitos da Cidadania	0,75	0,68	0,76	0,70	0,60	1	0,69	0,62		0,89	0,52
Ciência e Tecnologia	1,24	1,32	1,75	1,30	1,27	1	0,95	0,95		0,89	0,86
Encargos Especiais	0,82	0,84	0,79	0,99	0,96	1	0,84	0,89		0,88	1,12
Comunicações	0,77	0,95	1,20	1,22	1,11	1	0,84	0,92		0,88	1,11
Cultura	0,94	1,21	1,48	1,08	1,05	1	0,93	0,95	↓	0,83	0,56
Saneamento	3,78	5,82	6,23	3,42	2,11	1	1,45	1,51	↓	0,82	1,35
Comércio e Serviços	1,55	1,59	1,92	1,75	1,47	1	0,86	1,38	↓	0,80	2,16
Transporte	1,74	1,95	1,75	1,69	1,29	1	1,02	0,99	↓	0,77	0,71
Gestão Ambiental	0,87	1,23	1,41	1,39	0,94	1	0,71	0,77	↓	0,76	0,74
Agricultura	0,79	0,78	0,94	0,83	0,91	1	0,85	0,81	↓	0,75	0,67
Indústria	1,02	1,14	1,13	1,11	1,03	1	0,92	0,88	↓	0,72	0,63
Organização Agrária	1,83	2,42	3,01	1,64	1,13	1	0,87	0,84	↓	0,59	0,57
Habitação	17,17	18,32	6,44	1,42	1,96	1	1,28	0,45	↓	0,50	1,74
Desporto e Lazer	1,05	1,10	1,95	1,95	1,57	1	0,87	0,81	↓	0,47	0,36

Fonte: Secretaria do Orçamento Federal⁴² (2021); Elaboração dos autores.

Observações: Valor de referência 1 equivale a 100% em 2016; Valores de 2020 impactados pela Covid-19

Valores constantes corrigidos pelo IPCA

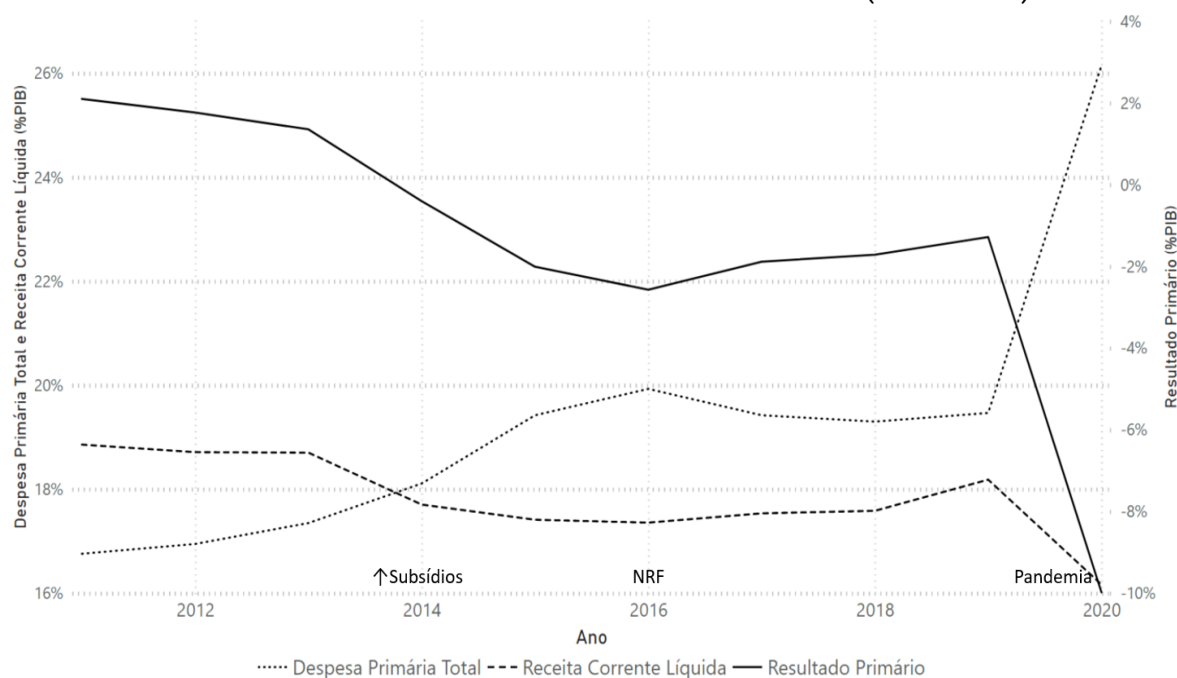
Dados em ordem crescente dos valores de 2019:

↑ Aumento em 2019 maior que 15% (mais de 4,5 vezes o aumento do PIB) em relação à 2016; e

↓ Redução em 2019 maior que 15% (mais de 4,5 vezes o aumento do PIB) em relação à 2016

⁴² Ver: <http://www1.siof.planejamento.gov.br/acessopublico/?pp=acessopublico&rvn=1>

FIGURA 2. Resultado Primário do Governo Central (2011-2020)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional⁴³ (2021)
Elaboração dos autores.

Aponta-se a elaboração, em 2017, de um amplo estudo sobre a evolução da política de subsídio governamental (crescente entre 2003 e 2015, passando de 3% para 6,7% do PIB), denominado de Orçamento de Subsídios da União⁴⁴, que buscou detalhar a intenção do Estado na assistência ou fomento da atividade econômica, tanto por modalidade, quanto por setor produtivo e região. Logo, tal contabilização e publicização, tanto com foco na receita (gastos tributários) quanto despesa (benefícios financeiros e creditícios), torna-se um instrumento de governança de políticas públicas por tais recursos financiadas, possibilitando ao tomador de decisão uma avaliação de eficiência, eficácia e efetividade.

A título de exercício, uma sinalização de ajuste fiscal gradual, como pretendido “Novo Regime Fiscal”, poderia contribuir para redução dos juros de mercado, assim impactando na redução de subsídios financeiros e creditícios, ajudando no esforço

⁴³ Ver: <https://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacao/series-temporais-do-tesouro-nacional>

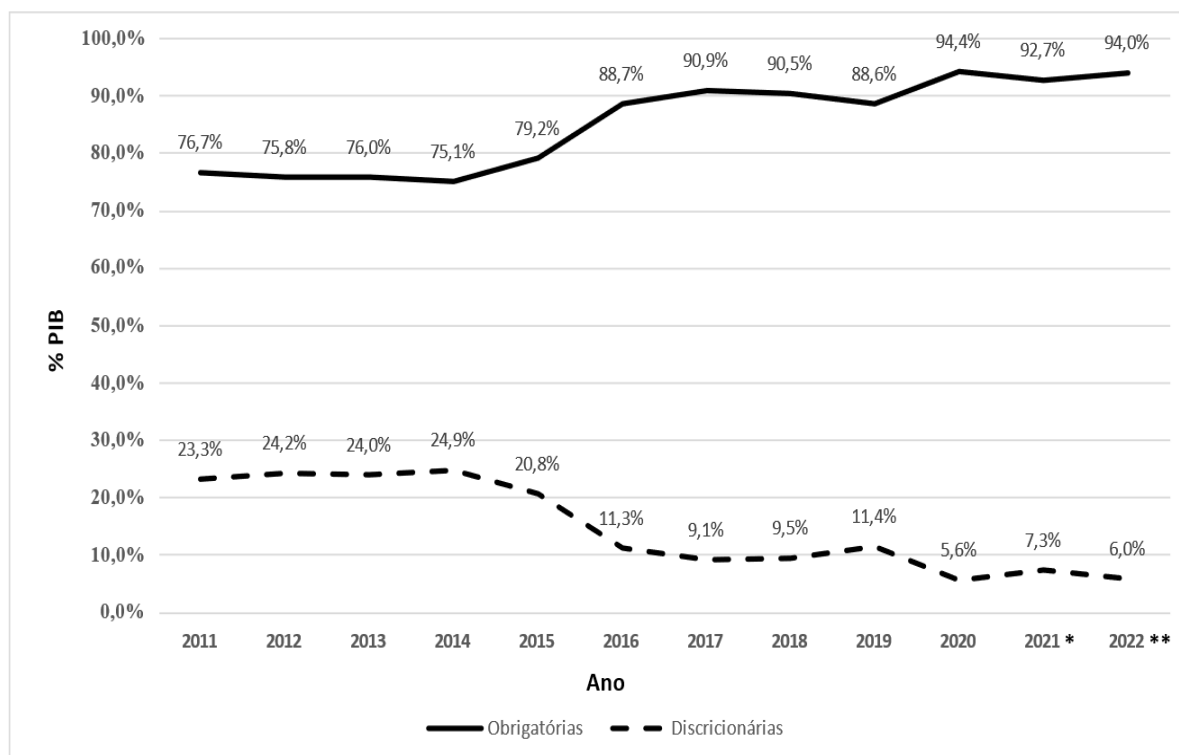
⁴⁴ Disponível em

<https://www.gov.br/fazenda/pt-br/centrais-de-conteudos/publicacoes/orcamento-de-subsidios-da-uniao/arquivos/orcamento-de-subsidios-da-uniao-2016.pdf/view>

fiscal de recuperação do resultado primário e redução da dívida pública, em um círculo virtuoso de gestão do erário.

Portanto, o rearranjo alocativo observado ao final do PPA 2012-2015, entre 2014 e 2015, frente aos indícios cada vez mais presentes dos desajustes monetário e fiscal das contas públicas, recaiu fortemente sobre o Programa “Minha Casa, Minha Vida”. Na sequência (Figura 3), constata-se que, entre 2015 e 2016, a deterioração econômica atingia o ápice, com forte queda do PIB (-3,6% e -3,3%), déficit fiscal crescente (-1,9 e -2,5%) e escalada da inflação, dos juros e da dívida pública, resultando, assim que a parcela discricionária das despesas cai a um novo patamar (10%, em média, contra mais de 20%, no período anterior).

FIGURA 3. Série histórica de despesas Obrigatórias e Discricionárias



Fonte: Secretaria do Orçamento Federal⁴⁵ (2021)

Elaboração dos autores.

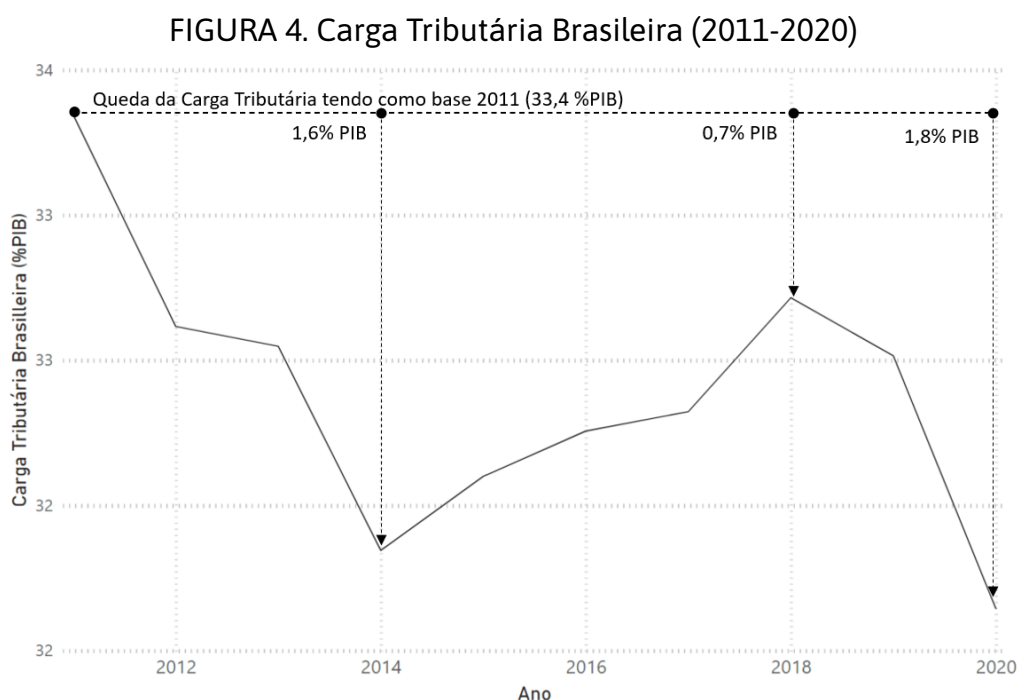
Nota: Executado de 2011 a 2020; LOA 2021 (*); e PLOA 2022 (**).

Reforça-se que o ano-base 2016 (tabela 2) marca um ponto de inflexão, em todos os sentidos, iniciando o “Novo Regime Fiscal”. Nesse momento, inaugurava um

⁴⁵ Ver: <http://www1.siof.planejamento.gov.br/acessopublico/?pp=acessopublico&rvn=1>

novo PPA 2016-2019, “contaminado” pelo contexto de grave desequilíbrio fiscal, que provoca impactos fortemente negativos no orçamento e nos resultados da ação pública (Mendes; Souza; Abreu, 2021).

Esse último período, até 2020, mostra um processo de transição alocativa, com o fortalecimento das funções (setores) de defesa, segurança pública e justiça, além de assistência, previdência e saúde, nestes últimos casos, afetadas pela pandemia da Covid-19, que se instala no país a partir de 2020. Além disso, observa-se que neste último ano, a função Assistência Social, dado a forte do PIB (-4,1%), torna-se a área com o maior aumento relativo nos gastos públicos, em face dos impactos sociais altamente deletérios da pandemia e deterioração econômica (déficit primário -9,4%; resultado nominal 13,7%; e dívidas públicas líquida 63% e bruta 88,8%; todos em relação ao PIB). Por fim, atenta-se que a carga tributária brasileira volta ao patamar de 2014 (queda de 1,6% do PIB) em 2020 (queda de 1,8% do PIB), conforme demonstrado (figura 4) a seguir.



Fonte: Observatório de Política Fiscal⁴⁶ (2021)

Elaboração dos autores.

⁴⁶ Ver:

<https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/series-historicas/carga-tributaria/carga-tributaria-no-brasil-1990-2020>

Logo, é nesse contexto de “Novo Regime Fiscal”, de ajuste das contas públicas e de mudanças no processo alocativo orçamentário, que também se implanta o novo PPA 2020-2023, com o objetivo de retomar o processo de planejamento em novas bases de flexibilidade, respeito à restrição de recursos públicos disponíveis e definição de prioridades. As escolhas públicas e o processo de planejamento são revistos no sentido de simplificar a programação, conciliar as metas e os objetivos distributivos dos recursos públicos às restrições orçamentárias e facilitar a avaliação.

Afinal, o momento econômico altamente restritivo, principalmente considerando o espaço público discricionário, em novo patamar previsto (média de 6%; Figura 3) para os próximos anos, deve servir como um exercício (político) de construção das condições macroeconômicas estáveis para uma nova fase do planejamento público de médio prazo “consciente”, considerando o ponto de vista distributivo, e do processo orçamentário plurianual “responsável”, do ponto de vista alocativo.

Todavia, o que pensar da nova âncora fiscal, promulgada em 15 de março de 2021, pela Emenda Constitucional nº 109, denominado de “Novo Marco Fiscal”? Um instrumento complementar ao “Novo Regime Fiscal” (EC nº 95/2016), obrigando o próprio governo a planejar suas contas para médio prazo, onde a meta de resultado primário terá que ser compatível com a trajetória da dívida pública? Ou mais uma postergação de discussão quanto a qualidade do gasto público, da necessidade do planejamento e orçamento plurianuais, da avaliação e monitoramento de políticas públicas?

De concreto, a nova regra fiscal, oriunda da PEC Emergencial (nº 186/2019) prevê medidas de controle (“gatilhos”) das despesas obrigatórias caso superem 95% da despesa primária, porém excepcionalizam do regramento do “Novo Regime Fiscal” aos novos gastos com o auxílio emergencial, ou seja, sem medidas compensatórias que postergam os efeitos no médio prazo, trazendo à reflexão, novamente, o conceito de equilíbrio fiscal intergeracional.

As informações do PLOA-2022 (Figura 3) já permitem o questionamento quanto à efetividade do instrumento, uma vez que a projeção das despesas obrigatórias já

está consumindo 94% do orçamento da União. Em outras palavras, depreende-se que, estando ambas as despesas sujeitas ao “Teto de Gastos”, não resta razoável idealizar tal geração de espaço fiscal sem o descumprimento do “Novo Regime Fiscal” ou a recorrente busca por excepcionalização, ou regime fiscal extraordinário, como ocorrido com o Orçamento de Guerra (EC nº 106/20) utilizado na mitigação pandêmica do Covid-19. Contudo, recorrentes propostas e efetivas flexibilizações das regras tendem a desacreditar a real busca por sustentabilidade fiscal no país.

Por conseguinte, sublinha-se a relevância das primeiras avaliações do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP)⁴⁷, formado pelos Comitê de Monitoramento e Avaliação de Subsídios da União (CMAS) e Comitê de Monitoramento e Avaliação de Gastos Diretos (CMAG – política de gastos diretos), criado para avaliar e monitorar a implementação de alterações em políticas públicas pré-selecionadas, na constante busca pela integração do ciclo orçamentário por meio da conexão entre avaliação e planejamento, dando suporte ao controle e execução financeira e orçamentária da União. Os programas selecionados em 2020, em função do contexto pandêmico e das decisões necessárias em estado de calamidade pública, revelam essa necessidade de reprogramação ou mesmo de seu redesenho, afetando a forma como o planejamento orçamentário como um todo é estruturado. Nesse sentido, este estudo vem ao encontro dessas perspectivas de tornar o planejamento e o orçamento plurianuais como fundamentais para uma redefinição do papel alocativo e distributivo do Estado, compatível com estabilidade macroeconômica monetária e fiscal.

⁴⁷ Mais informações disponíveis em <https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap>

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, entende-se como principal contribuição do presente trabalho mostrar que o instrumento de orçamento plurianual é premente, bem como deve ser visto como complementar aos demais instrumentos orçamentários plurianuais. Nesse sentido, a PEC do Ministério da Economia de retirar a obrigação constitucional do Executivo e enviar a lei do PPA sem uma devida discussão ou proposição de uma nova estrutura de orçamento plurianual poderia representar um retrocesso ao modelo tríade atual (PPA, LDO e LOA), sem dúvida imperfeito e com escopo limitado.

Melhor dizendo, em vez de rever um instrumento importante de planejamento de médio prazo, como o PPA, que tem função complementar à LDO (ou de algo como uma LDO plurianual), sendo efetivamente aplicado na sua concepção flexível e integrada das funções públicas alocativa, distributiva e estabilizadora, preferiu-se o que parece ser o caminho mais simples, que seria de expurgá-lo da CF/1988.

Reforça ainda mais esse entendimento a ainda tramitação paralela de outras três PECs (Quadro 1) que buscam, de certa forma, fomentar a discussão quanto à necessidade de o Estado apresentar à sua população uma estratégia de país. Ou seja, o que e como os atuais representantes do povo projetam o Brasil para as próximas gerações, em uma visão de longo prazo. Diante dos fatos, denota-se o atual dilema entre as seguintes alternativas de se buscar: reforço institucional à governança pública no sentido de aperfeiçoar os mecanismos de estratégia governamental com a atual lacuna de instrumento de longo prazo; ou lidar com a possível ausência futura de instrumentos constitucionais adequados de planejamento de médio e longo prazos.

Observa-se que o Brasil, mais uma vez, ao tentar se aproximar das experiências e dos modelos internacionais de abordagens de médio prazo (MTF), continua desperdiçando uma janela de oportunidade ao não saber lidar com a sua própria especificidade social, econômica e política – vide as já constantes e cada vez mais acaloradas discussões em torno do “teto de gastos” e a inviabilidade de cumprir, é bom lembrar, seu mandato constitucional.

A ideia de limitar a despesa primária tem grande eco na experiência internacional, frente ao seu crescimento explosivo. Contudo, no caso concreto brasileiro, o remédio não atacou a causa da doença, que remete ao engessamento provocado pela legislação restritiva e demasiadamente de curto prazo, vinculada às despesas obrigatórias. Com efeito, um instrumento teoricamente eficiente para a nossa realidade torna-se questionável quanto a sua efetividade.

O que parece ser uma “falha de governo” na realidade é uma falha no desenho dos programas, que repercutem na sua baixa eficiência, eficácia e efetividade. A revisão programática, por meio do processo de avaliação, é passível de corrigir e aprimorar programas considerados inadequados. Com isso, o planejamento é revisto em seu caráter maior distributivo, assim como o orçamento é ajustado no seu caráter alocativo prioritário. Ainda, mesmo que o resultado da alocação seja eficiente, não estará necessariamente solucionado o problema distributivo, como atestado no modelo de competição perfeita do mecanismo de mercado.

O *trade-off* entre eficiência e equidade está associado ao possível “equilíbrio” entre a ação “visível” do setor público e a “mão invisível” do mercado privado. Se é possível questionar o papel do Estado brasileiro na (não adequada) redução da desigualdade e na baixa eficiência do país é possível questionar, também, o mesmo quanto ao papel do mercado nacional. De outra maneira, os interesses e escolhas individuais não necessariamente representam os interesses e escolhas públicas e sociais.

Outro ponto importante discutido é a LDO, um dispositivo que só existe no Brasil (coloquial e metaforicamente chamada de “jabuticaba” orçamentária). A intenção inicial era de que não fosse uma lei, mas apenas um relatório prévio ao envio da LOA a ser apresentado ao Congresso Nacional, a qual traria uma projeção preliminar de receitas e despesas e indicativos de prioridades de escolhas governamentais, com vistas a subsidiar os trâmites legislativos.

A LDO é sancionada com a proposta de orçamento final (PLOA), já em discussão no Legislativo, quando não aprovado (LOA). Ou seja, trata-se de diretrizes para algo que já foi encaminhado. A título de exercício, a definição do relator do

PLOA 2021, em meados de maio, é feita sem sequer a Comissão Mista de Orçamento (CMO) ter sido composta para essa legislatura. E, mais impressionante, sem a definição de um relator ao PLDO-2021, entregue ao Congresso Nacional em 15 de abril de 2020.

Em outras palavras, são pequenos exercícios dessa natureza que corroboram o entendimento inicial de que há muito espaço para reflexões a respeito da complementariedade dos instrumentos de planejamento e orçamento plurianuais no país. Por tudo, não resta razoável o argumento de que retirar o PPA da CF/1988 ou substituí-lo por um orçamento plurianual pode significar a futura inexistência de um instrumento de planejamento de médio prazo, com função distributiva e estratégica relevante, como outros países adotam na organização de suas finanças públicas. Não se trata de centralizar o planejamento, já que o processo do planejamento é por sua própria natureza descentralizado, mas de organizar ou coordenar e de definir as (melhores) escolhas setoriais e as escolhas sociais capazes de, orientando a alocação no orçamento, resultar em redução nas desigualdades sociais e regionais.

O orçamento plurianual deve mesmo prescindir do planejamento plurianual já que é aplicável a qualquer estrutura programática ou ação setorial. O equilíbrio fiscal intertemporal prescinde de qualquer escolha social sobre as suas prioridades. Contudo, o planejamento é o elemento fundamental que revela o processo (político) e os critérios adotados para as definições das escolhas sociais e prioridades setoriais. O planejamento é o instrumento que consolida as escolhas setoriais em um corpo orçamentário integrado e interdependente. O quadro geral da ação pública é estruturado no planejamento, enquanto a consolidação da execução das ações orçamentárias e financeiras perfaz a base do equilíbrio intertemporal fiscal.

Outro argumento que, provavelmente, deverá permear como pano de fundo essa arena diz respeito aos necessários aspectos evolutivos sob a ótica democrática. Tais aspectos também permitem discutir se o orçamento deve ser uma peça de iniciativa do Poder Legislativo ou do Executivo, como ocorre em tantas outras democracias consolidadas. Sem qualquer pretensão de se esgotar o assunto em tão breve discussão, registra-se, para futuras reflexões, que o Brasil, em sua primeira

Constituição Republicana (1891), previa a iniciativa orçamentária exclusiva do Poder Legislativo, embora isso nunca tenha sido efetivado na prática. Contudo, já a partir da segunda Constituição Republicana, voltou a ser prerrogativa de iniciativa do Poder Executivo, como acontecia na visão absolutista/patrimonialista imperial.

Não se justifica mencionar que o Poder Legislativo teria amplo poder de decisão, excluindo desse debate os Poderes Executivo e o Judiciário, pois todos os Poderes estão imbricados. Mas vale a regra da pluralidade de representação do que a unicidade de representação executiva, com concentração de poder para alocações. A atual configuração de coalização entre Poderes, com a prerrogativa orçamentária de iniciativa do Executivo, gera a desmoralização do instrumento, tendo em vista as diversas notícias veiculadas pela mídia de execução de recursos condicionadas votações no Congresso Nacional, mesmo que isso seja ironicamente proibido de maneira expressa nas LDO há mais de uma década:

Art. 142. A execução da Lei Orçamentária de 2020 e dos créditos adicionais obedecerá aos princípios constitucionais da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência na administração pública federal, e não poderá ser utilizada para influenciar na apreciação de proposições legislativas em tramitação no Congresso Nacional.⁴⁸

Em complemento ao registro, argumentos dessa natureza também se fizeram presentes nas discussões do recém-aprovado orçamento impositivo (EC no 100 e no 102) que, provavelmente, virá enfraquecer a visão de flexibilidade do planejamento governamental por via legal. Em outras palavras, percebe-se que o Poder Executivo passa a ter seus interesses limitados, ou menos flexíveis, quanto a mudanças contextuais, no sentido de guiar resultados futuros, e que deveriam nortear os debates orçamentários nas Casas Legislativas. Isso expõe, em certa medida, uma visão míope, sem estratégia e com provável prioridade para a execução imediatista, na busca por resultados rápidos, com alto custo transacional, quiçá com algum foco estabilizador, distributivo ou alocativo como aqui discutidos.

⁴⁸ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13898.htm>.

O espaço orçamentário e financeiro do setor público é reduzido, tornando inevitável um processo mais tensionado e limitado de escolhas sociais e de priorização de políticas públicas. A alocação dos recursos públicos na peça orçamentária, com pequeno espaço discricionário, reflete não somente a estrutura rígida funcional ou setorial da ação pública, mas também as difíceis escolhas e prioridades sociais no uso dos recursos disponíveis cada vez mais escassos.

Na medida em que um planejamento orçamentário plurianual incorpora um processo de avaliação e de ajuste nos programas e nas ações orçamentárias, permite-se estabelecer metas e resultados compatíveis com políticas fiscal e monetária de médio e longo prazos.

A alocação setorial dos gastos públicos não garante a disponibilidade de recursos necessários ao atendimento da demanda social, heterogênea e desigual no território. Esta somente será definida no planejamento da programação, quando cada desenho de programa apresenta o diagnóstico sobre as causas do problema a ser enfrentado, o público-alvo e sua localização, os objetivos e as metas, bem como os indicadores para a avaliação.

No contexto de “Novo Regime Fiscal”, de ajuste das contas públicas e de mudanças no processo alocativo orçamentário, o novo PPA 2020-2023 é implantado, com o objetivo de retomar o processo de planejamento em novas bases de flexibilidade. O momento econômico altamente restritivo, considerando o espaço público discricionário, em novo patamar previsto (média de 6%) para os próximos anos, necessita de um exercício (político) de construção das condições macroeconômicas estáveis para uma nova fase do planejamento público de médio prazo “consciente”, considerando o ponto de vista distributivo, e do processo orçamentário plurianual “responsável”, do ponto de vista alocativo.

Na realidade, como observado por Stiglitz e Rosengard (2015, p. 98, tradução nossa), “programas públicos [entendidos dentro do escopo do planejamento] – mesmo dirigidos a corrigir alguma falha de mercado – são instituídos em

democracias não por governos ideais ou déspotas benevolentes, mas por um complexo ou complicado processo político”⁴⁹.

Enfim, são essas reflexões que este trabalho traz para estimular o necessário debate junto à sociedade sobre a capacidade plurianual do Estado de exercer suas funções em prol do equilíbrio intergeracional sustentável, corroborado ao projeto que está à mesa legislativa para, por ora, propor extinguir o instrumento principal de planejamento plurianual (médio prazo), adotando como alternativa única um orçamento plurianual. Como tratado neste estudo, porém, os dois instrumentos são considerados imprescindíveis e complementares, no contexto das funções públicas alocativas, distributivas e para a estabilidade macroeconômica.

Espera-se que estudos posteriores busquem estender a análise anterior com sugestões de aprimoramentos legais do ciclo de planejamento, orçamento e avaliação, envolvendo os curto, médio e longo prazos. A adoção de um planejamento orçamentário plurianual em uma abordagem consistente com o MTF praticado no mundo, como política de Estado e não apenas de sucessão de governos, consiste na busca de compatilização das funções públicas alocativas, distributivas, estabilizadora e de equilíbrio das contas públicas.

⁴⁹ *“Public programs – even those allegedly directed at alleviating some market failure – are instituted in democracies not by ideal governments or benevolent despots, but by complicated political processes.”*

6 REFERÊNCIAS

ABREU, W. M. de. **Unlocking the government door to society: how does open budgeting relate to social development?** 2017. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2017. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/31916/1/2017_WellesMatiassdeAbreu.pdf>. Acesso em: 30 set. 2020.

ADAMS, D.; WATKINS, C. **The value of planning**. London: RTP, 2014. (Research Report, n. 5).

AFONSO, J. R. Orçamento público no Brasil: história e premência de reforma. **Espaço Jurídico Journal of Law**, v. 17, n. 1, p. 9-28, jan./abr. 2016. Disponível em: <<https://doi.org/10.18593/ejil.v17i1.9555>>. Acesso em: 30 set. 2020.

ARROW, K. J. **Social choice and individual values**. 2nd ed. New York: Yale University Press, 1963.

BARONE, E. *On public needs*. In: MUSGRAVE, R. A.; PEACOCK, A. T. (Ed.). **Classics in the theory of public finance**. New York: St. Martin's, 1967. p. 165-167.

BLACK, D. On the rationale of group decision-making. **Journal of Political Economy**, v. 56, n. 1, p. 23-34, 1958.

BLAUG, M. **Economic theory in retrospect**. 4th ed. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press, 1985.

BOBBIO, N. **Estado, governo, sociedade**: fragmentos de um dicionário político. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 20. ed. Rio de Janeiro; São Paulo: Paz e Terra, 2017. 253 p.

BOUERI, R.; ROCHA, F.; RODOPOULOS, F. (Org.). **Avaliação da qualidade do gasto público e mensuração da eficiência**. Brasília: STN, 2015. 463 p.

BOWEN, H. R. *The interpretation of voting in the allocation of economic resources*. **Quarterly Journal of Economics**, v. 58, n. 1, p. 27-48, 1943.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 mar. 1964.

_____. Ministério da Economia. **Nota informativa**: consolidação fiscal expansionista no Brasil. Brasília: Ministério da Economia, 2019. (Nota Técnica). Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/notas-infor>>

mativas/2019/nota_ajuste_expansionista_31_12_2019.pdf/view>. Acesso em: 30 set. 2020.

_____. **Manual técnico do Plano Plurianual 2020-2023**. Brasília: Ministério da Economia, 2020a.

_____. **Manual técnico de orçamento**: MTO 2020. Brasília: Ministério da Economia, 2020b.

BUCHANAN, J. M.; TULLOCK, G. **The calculus of consent: logical foundations of constitutional democracy**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1962.

CHURCHILL, N. C. *Budget choice: planning versus control*. **Harvard Business Review**, v. 84, n. 4, p. 150, 1984.

CREPALDI, S. A.; CREPALDI, G. S. **Orçamento público**: planejamento, elaboração e controle. São Paulo: Saraiva, 2013. 248 p.

DE TONI, J. **O planejamento estratégico governamental**: reflexões metodológicas e implicações na gestão pública. Curitiba: InterSaberes, 2016. 393 p. (Série Gestão Pública).

DOWNS, A. *An economic theory of political action in a democracy*. **Journal of Political Economy**, v. 65, n. 2, p. 135-150, 1957.

FORTIS, M. F. de A.; GASPARINI, C. E. **Plurianualidade orçamentária no Brasil**: diagnóstico, rumos e desafios. Brasília: Editora Enap, 2017. 338 p.

GIACOMONI, J. **Orçamento governamental**: teoria, sistema, processo. São Paulo: Atlas, 2019. 326 p.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. **Finanças públicas**: teoria e prática no Brasil. 5. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016. 539 p.

HICKS, J. R. *The foundations of welfare economics*. **Economic Journal**, v. 49, n. 196, p. 696-712, 1939.

IANNI, O. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991. 320 p.

IMF – INTERNATIONAL MONETARY FUND. **Manual on fiscal transparency**. Washington: IMF, 2007.

KHAN, A.; HILDRETH, W. B. (Ed.). **Budget theory in the public sector**. London: Quorum, 2002.

LINDAHL, E. *Just taxation: a positive solution*. In: MUSGRAVE, R. A.; PEACOCK, A. T. (Ed.). **Classics in the theory of public finance**. New York: St. Martin's, 1967. p. 168-176.

MENDES, C. C.; SOUZA, T. S. e; ABREU, W. M. de. PPA 2016-2019: realismo e aderência. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 28, p. 11-17, abr. 2021a.

MENDES, C. C.; ABREU, W. M.; SOUZA, T. S. Teoria e Prática sobre Planejamento e Orçamento Plurianuais. **Texto para Discussão** / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Brasília, IPEA, Brasília-DF, v.1, n. 2674, p.1-58, 2021b.

MUSGRAVE, R. A. *The planning approach in public economy: a reply*. **Quarterly Journal of Economics**, v. 55, n. 2, p. 319-324, Feb. 1941. Disponível em: <<https://doi.org/10.2307/1882066>>. Acesso em: 30 set. 2020.

_____. **The theory of public finance: a study in public economy**. New York: McGraw-Hill, 1959. 628 p.

MUSGRAVE, R. A.; MUSGRAVE, P. B. **Public finance in theory and practice**. 5th ed. Singapore: McGraw-Hill, 1959. 617 p.

MUSGRAVE, R. A.; PEACOCK, A. T. (Ed.). **Classics in the theory of public finance**. New York: St. Martin's, 1967.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Budgeting and public expenditures in OECD countries 2019**. Paris: OECD, 2019. Disponível em: <<https://doi.org/10.1787/9789264307957-en>>. Acesso em: 30 set. 2020.

OLSON, M. **The logic of collective action: public goods and the theory of groups**. Cambridge, United States: Harvard University Press, 1965.

PANTALEONE, M. *Contribution to the theory of the distribution of public expenditure*. In: MUSGRAVE, R. A.; PEACOCK, A. T. (Ed.). **Classics in the theory of public finance**. New York: St. Martin's, 1967. p. 16-27.

PETERS, B. G. O que é governança? **Revista do TCU**, n. 127, p. 28-33, maio/ago. 2013.

PIGOU, A. C. **The economics of welfare**. 3rd ed. Londres: MacMilan and Co. Lim. 1928.

PIRES, J. S. D. B.; MOTTA, W. F. A evolução histórica do orçamento público e sua importância para a sociedade. **Enfoque: Reflexão Contábil**, v. 25, n. 2, p. 16-25, 2006.

POIRIER, J.; SAUNDERS, C.; KINCAID, J. (Ed.). **Intergovernmental relations in federal systems: comparative structures and dynamics**. Toronto: Oxford University Press, 2015. 511 p.

PRADHAN, S. **Evaluating public spending: a framework for public expenditure reviews**. Washington: World Bank, 1996. (Discussion Paper, n. 323).

RAISER, M. et.al. **Back to planning: how to close Brazil's infrastructure gap in times of austerity**. Paris: World Bank, 2017. (Working Paper, n. 117392). ROBINSON, M.

Connecting evaluation and budgting. Washignton: OECD, 2014. (Working Paper, n. 30).

RAWLS, J. **Teoría de la justicia.** Tradução de GONZÁLEZ, M. D. México: FCE, 1995.

SAMUELSON, P. A. *The pure theory of public expenditure.* **Review of Economics and Statistics**, v. 36, n. 4, p. 387-389, 1954.

_____. *Diagrammatic exposition of a theory of public expenditure.* **Review of Economics and Statistics**, v. 37, n. 4, p. 350-356, 1955.

SANCHES, O. M. **Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins.** 2. ed. Brasília: Prisma, 2004. 394 p.

SAX, E. *The valuation theory of taxation.* IN: MUSGRAVE, R. A.; PEACOCK, A. T. (Ed.). **Classics in the theory of public finance.** New York: St. Martin's, 1967. p. 177-189.

SCHICK, A. *The road to PPB: the stages of budget reform.* **Public Administration Review**, v. 26, n. 4, p. 243-258, 1966.

_____. *Performance budgeting and accrual budgeting: decision rules or analytic tools?* **OCDE Journal on Budgeting**, v. 7, n. 2, p. 109-138, 2007.

SKIDMORE, T. **Brasil:** de Getúlio a Castelo (1930-1964). São Paulo: Saga, 1969.

STIGLITZ, J. E.; ROSENGARD, J. K. **Economics of public sector.** 4th ed. New York: W. W. Northon, 2015.

TANZI, V.; SCHUKNECHT, L. **Public spending in the 20th century: a global perspective.** Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press, 2000.

TIEBOUT, C. *A pure theory of local expenditures.* **Journal of Political Economy**, v. 64, n. 5, p. 416-424, 1956.

VANDIERENDONCK, C. *Public spending reviews: design, conduct, implementation.* **Economic Papers**, n. 525, 2014.

WICKSELL, K. *A new principle of just taxation.* In: MUSGRAVE, R. A.; PEACOCK, A. T. (Ed.). **Classics in the theory of public finance.** New York: St. Martin's, 1967. p. 72-118.

WORLD BANK. **Public expenditure management handbook.** Washington: World Bank, 1998.

WORLD BANK. **Beyond the annual budget: global experience with medium term expenditure frameworks.** Washington: World Bank, 2013.

APÊNDICE – Programação Orçamentária do PPA 2016

Em R\$ milhões

PROGRAMA	2016			2017			2018			2019		
	LOA	PPA	%	LOA	PPA	%	LOA	PPA	%	LOA	PPA	%
2012 - Fortalecimento e Dinamização da Agricultura Familiar	7.360	4.810	65,3	6.003	4.884	81,4	5.793	4.961	85,6	4.622	4.961	107,3
2015 - Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS)	95.354	104.654	110,0	109.027	105.488	96,7	105.488	121.394	115,1	102.205	121.394	119,8
2016 - Políticas para as Mulheres: Promoção da Igualdade e Enfrentamento à Violência	132	127	96,2	94	133	142,6	139	62	44,6	62	44,6	32,3
2017 - Aviação Civil	1.180	1.112	94,3	1.182	1.163	98,4	963	1.215	126,1	373	1.215	325,2
2019 - Inclusão social por meio do Bolsa Família, do Cadastro Único e da articulação de políticas sociais	28.686	30.085	104,9	28.488	31.438	110,3	28.699	32.853	114,5	30.085	32.853	105,9
2021 - Ciência, Tecnologia e Inovação	3.310	3.391	102,4	3.346	3.543	106,2	2.742	3.703	135,1	2.340	3.703	158,2
2022 - Combustíveis	10.214	8.001	78,3	6.332	5.091	78,8	7.372	4.656	63,2	60	4.656	77,6
2024 - Comércio Exterior	4.398	3.515	79,9	3.382	3.621	107,1	5.297	3.733	70,5	5.258	3.733	70,9
2025 - Comunicações para o Desenvolvimento, a Inclusão e a Democracia	1.425	1.494	104,9	1.072	1.373	128,1	665	1.380	207,5	564	1.380	244,7
2027 - Cultura: dimensão essencial do Desenvolvimento	1.376	1.464	106,4	1.364	1.530	112,2	1.257	1.599	127,2	1.254	1.599	127,5
2028 - Defesa Agropecuária	235	347	147,7	179	362	202,2	205	379	184,9	249	379	152,2
2029 - Desenvolvimento Regional e Territorial	5.562	4.682	84,4	6.489	4.689	72,3	6.631	4.697	70,8	2.405	4.697	195,3
2033 - Energia Elétrica	10.916	16.490	150,9	6.965	12.812	184,0	8.723	6.069	69,6	1.047	6.069	57,9
2034 - Promoção da Igualdade Racial e Superação do Racismo	45	39	86,7	20	41	205,0	29	43	150,0	15	43	286,7
2035 - Esporte, Cidadania e Desenvolvimento	1.519	1.404	92,4	1.328	1.467	110,4	1.071	1.533	143,1	766	1.533	198,7
2037 - Consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)	47.220	55.911	118,4	59.023	59.023	100,0	57.237	65.458	114,4	59.772	65.458	109,5
2038 - Democracia e Aperfeiçoamento da Gestão Pública	843	1.147	136,1	1.544	1.199	77,7	1.050	1.253	119,3	758	1.253	165,3
2039 - Gestão da Política Econômica, Garantia da Estabilidade do Sistema Financeiro Nacional e Melhoria do Ambiente d	485	582	120,0	486	608	125,1	451	636	141,0	444	636	143,3
2040 - Gestão de Riscos e de Desastres	345	399	115,7	2.073	447	215,7	1.544	498	322,5	1.103	498	451,4
2041 - Geologia, Mineração e Transformação Mineral	56	68	121,4	48	71	148,0	60	75	125,0	52	75	144,2
2042 - Pesquisa e Inovações para a Agropecuária	412	566	137,4	355	594	167,3	317	625	197,2	364	625	171,7
2044 - Promoção dos Direitos da Juventude	24	24	100,0	39	25	64,1	20	26	130,0	32	26	81,3
2046 - Oceanos, Zona Costeira e Antártica	167	26	15,6	43	27	63,0	172	29	16,8	50	29	17,3
2047 - Simplificação da Vida da Empresa e do Cidadão: Bem Mais Simples Brasil	78	48	61,5	35	51	145,7	32	53	164,4	41	53	129,4
2048 - Mobilidade Urbana e Trânsito	7.098	16.468	232,0	985	1.148	116,5	654	1.199	183,3	468	1.199	256,2
2049 - Moradia Digna	461	468	101,5	113	489	432,8	279	511	437,0	437	511	116,9
2050 - Mudança do Clima	89	102	114,6	40	106	265,0	64	110	171,9	78	110	141,0
2052 - Pesca e Aquicultura	64.201	69.695	108,6	62.818	64.590	102,8	76.228	65.081	85,5	53	65.081	122,8
2053 - Petróleo e Gás	1.908	30	1,6	2.935	31	1,1	2.299	33	1,4	145	33	22,8
2054 - Planejamento Urbano	184	226	122,8	153	236	154,3	145	247	170,3	145	247	170,3
2056 - Política Especial	11.388	12.880	113,1	13.321	13.871	104,1	11.912	14.632	122,8	11.205	14.632	130,6
2058 - Defesa Nacional	766	906	118,3	935	947	101,8	615	989	160,3	596	989	165,9
2059 - Política Nuclear	481.700	520.734	108,1	549.814	581.020	105,7	581.020	616.689	106,1	624.965	616.689	98,5
2062 - Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes	80	34	42,5	63	36	57,1	110	37	33,3	74	37	50,0
2063 - Promoção e Defesa dos Direitos de Pessoas com Deficiência	21	12	57,1	17	12	70,6	15	12	80,0	17	12	70,6
2064 - Promoção e Defesa dos Direitos Humanos	88	68	77,3	87	71	80,5	89	74	83,1	84	74	88,1
2065 - Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas	1.541	1.604	104,1	1.832	1.679	91,6	1.479	1.729	116,9	1.487	1.729	116,2
2066 - Reforma Agrária e Governança Fundiária	1.940	2.176	112,1	1.244	2.274	183,1	1.028	2.376	231,2	749	2.376	317,2
2068 - Saneamento Básico	1.210	1.372	113,4	2.006	1.452	72,4	1.504	1.437	95,6	980	1.437	147,6
2069 - Segurança Alimentar e Nutricional	936	1.213	129,7	650	1.267	194,9	389	1.324	339,9	488	1.324	270,8
2071 - Promoção do Trabalho Decente e Economia Solidária	55.677	56.984	102,2	60.408	61.517	101,8	58.181	67.447	115,9	60.233	67.447	112,0
2076 - Desenvolvimento e Promoção do Turismo	762	342	45,0	905	358	39,7	1.084	374	34,5	928	374	40,2
2077 - Agropecuária Sustentável	16.619	13.243	79,7	15.534	13.629	87,8	17.217	14.050	81,6	15.832	14.050	88,8
2078 - Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade	355	360	101,4	403	378	93,8	296	398	134,4	282	398	141,1
2079 - Desenvolvimento da Indústria, Comércio e Serviços	579	562	97,1	494	584	118,2	428	610	142,5	394	610	154,6
2080 - Educação de qualidade para todos	46.887	46.284	98,7	46.036	48.292	104,9	42.904	50.089	116,8	45.604	50.089	110,0
2081 - Justiça, Cidadania e Segurança Pública	2.031	1.805	88,9	3.395	1.899	56,0	3.694	1.979	53,6	3.473	1.979	57,0
2082 - Política Externa	672	1.092	162,5	841	1.141	135,7	834	1.193	143,0	1.037	1.193	143,9
2083 - Qualidade Ambiental	138	117	84,8	149	122	88,6	131	128	97,7	144	128	95,7
2084 - Recursos Hídricos	2.995	3.638	121,5	2.277	3.769	165,5	2.350	3.948	168,0	1.867	3.948	211,6
2085 - Redução do impacto social do álcool e outras drogas: Prevenção, Cuidado e Reinserção Social	149	161	108,0	132	168	127,3	113	176	155,7	134	176	131,3
2086 - Transporte Aquaviário	6.341	6.358	100,4	5.910	6.488	109,8	4.991	6.823	136,7	6.080	6.823	112,1
2087 - Transporte Terrestre	8.274	8.865	107,1	9.399	9.534	101,5	8.503	9.234	108,6	7.382	9.234	125,1
Total Geral	937.812	998.089	106,5	1.018.305	1.061.403	104,2	1.055.196	1.137.916	107,7	1.005.222	1.137.916	111,9

Fonte: SIOF