

Planejamento e orçamento governamental

Coletânea – Volume 2

Organizadores:

James Giacomoni e José Luiz Pagnussat

ENAP Escola Nacional de Administração Pública

Presidente

Helena Kerr do Amaral

Diretor de Formação Profissional

Paulo Carvalho

Diretora de Desenvolvimento Gerencial

Margaret Baroni

Diretora de Comunicação e Pesquisa

Paula Montagner

Diretor de Gestão Interna

Lino Garcia Borges

Planejamento e orçamento governamental; coletânea /

Organizadores: James Giacomoni e José Luiz Pagnussat. –

Brasília: ENAP, 2006.

2 v.

ISBN 85-256-0051-2 (Obra compl.)

1. Planejamento econômico. 2. Orçamento público.

I. Giacomoni, James. II. Pagnussat, José Luiz. III. Título.

CDU 336.144:35.073.52

Diretoria de Formação Profissional

Coordenação-Geral de Formação de Carreiras: Elisabete Ferrarezi. Técnicas envolvidas na produção: Adélia Zimbrão da Silva, Juliana Silveira Leonardo de Souza, Suerda Farias da Silva e Talita Victor Silva.

Editor: Celio Yassuyu Fujiwara – *Editores Adjuntos*: Ana Cláudia Ferreira Borges e Rodrigo Luiz Rodrigues Galletti – *Coordenador-Geral de Publicação*: Livino Silva Neto – *Revisão*: Luis Antonio Violin e Larissa Mamed Hori – *Projeto gráfico*: Maria Marta da Rocha Vasconcelos e Livino Silva Neto – *Capa*: Ana Carla Gualberto Cardoso e Maria Marta da R. Vasconcelos – *Ilustração da capa*: Maria Marta da R. Vasconcelos – *Editoração eletrônica*: Ana Carla Gualberto Cardoso, Danae Carmen Saldanha de Oliveira e Maria Marta da R. Vasconcelos – *Catálogo na fonte*: Biblioteca Graciliano Ramos / ENAP

As opiniões expressas nesta publicação são de inteira responsabilidade de seus autores e não expressam, necessariamente, as da ENAP.

Todos os direitos desta edição reservados a ENAP.

© ENAP, 2007

Reimpressão

Tiragem: 2.000 exemplares

ENAP Fundação Escola Nacional de Administração Pública

SAIS – Área 2-A

70610-900 – Brasília, DF

Telefones: (61) 3445 7096/3445 7102 – Fax: (61) 3445 7178

Sítio: www.enap.gov.br

SUMÁRIO

Prefácio	7
Introdução	
<i>James Giacomoni</i>	9
Capítulo I – Teoria do planejamento público	31
A ausência de uma teoria orçamentária	33
<i>V. O. Key Jr.</i>	
Em direção a uma teoria orçamentária	43
<i>Verne B. Lewis</i>	
Planejamento e elaboração orçamentária em países pobres	71
<i>Naomi Caiden e Aaron Wildavsky</i>	
Conflitos e soluções no orçamento federal	77
<i>Allen Schick</i>	
Capítulo II – Os modelos da reforma orçamentária	89
Do orçamento por programas para o orçamento de desempenho: o desafio para economias de mercado emergentes	91
<i>Jack Diamond</i>	
O orçamento por programa e realizações: aplicação do método de gestão na preparação do orçamento	127
<i>Organização das Nações Unidas</i>	
A abordagem base-zero aplicada ao orçamento governamental	137
<i>Peter A. Pyhrr</i>	

Temas e questões sobre a gestão da despesa pública	155
<i>A. Premchand</i>	
Capítulo III – O orçamento no Brasil	185
O ciclo orçamentário: uma reavaliação à luz da Constituição de 1988	187
<i>Oswaldo Maldonado Sanches</i>	
Reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento	219
<i>Fabiano Garcia Core</i>	

PREFÁCIO

O ano de 2006 marca o aniversário de 20 anos da ENAP Escola Nacional de Administração Pública. Uma das iniciativas organizadas para comemorar a ocasião é a publicação de duas coletâneas de textos clássicos e pioneiros sobre áreas-chave para a administração pública brasileira: planejamento, orçamento governamental e políticas públicas.

A ENAP, partindo da constatação de que textos clássicos sobre esses temas eram referências utilizadas, e tendo o desafio de formar servidores que possam enfrentar a complexidade da administração pública brasileira, assumiu a tarefa de prover os cursos de formação e de aperfeiçoamento de carreiras com livros didáticos especialmente preparados, em vez de utilizar apenas as tradicionais apostilas. As vantagens são muitas, da oferta de textos inéditos em língua portuguesa até a oportunidade de apresentar ao leitor um espectro variado de autores que trabalham desde os temas básicos até os considerados de ponta.

Embora fossem dirigidas inicialmente aos alunos de formação de carreiras – Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental e Analista de Planejamento e Orçamento – as temáticas tratadas poderão ser utilizadas em outros cursos da ENAP, como os de aperfeiçoamento, especialização e eventos de capacitação em políticas públicas, planejamento e orçamento. Oferecer a esse público um convite a sua leitura e releitura em forma de coletânea estruturada foi o nosso compromisso.

Pela problematização e reflexão que provoca, a leitura dos livros certamente interessará a um público maior, aos técnicos e dirigentes públicos que atuam em planejamento, orçamento, gestão, formulação e implementação de políticas públicas. Instituições públicas federais, estaduais e municipais poderão contar com boa referência para sua atuação, além de professores e pesquisadores.

Desde 1990, a Escola realizou 23 cursos de formação inicial para as carreiras citadas, além de cursos de especialização e aperfeiçoamento voltados para técnicos que atuam nos programas e projetos governamentais, e tem participado ativamente do processo permanente de capacitação de gerentes de programas e técnicos responsáveis pelas ações do Plano Plurianual (PPA).

A ENAP espera cada vez mais atender aos servidores com material didático especialmente preparado aos objetivos dos cursos e às necessidades de desenvolvimento profissional, tendo em vista que a formação deve prepará-los para enfrentar, sob várias perspectivas, os complexos problemas da administração pública brasileira.

Esperamos, com essas publicações, contribuir para aumentar o conhecimento e o uso das informações disponíveis sobre os temas tratados, bem como para incentivar o debate e a reflexão crítica sobre os paradigmas fundadores dos campos planejamento, orçamento e políticas públicas.

Helena Kerr do Amaral
Presidente da ENAP