

**TEORIA E PRÁTICA SOBRE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO PLURIANUAIS****Constantino Cronemberger Mendes**

Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea; doutor em economia na área de setor público; e ex-subsecretário de planejamento governamental do Ministério da Economia.

**Welles Matias de Abreu**

Pesquisador sobre governança e gestão pública; analista de planejamento e orçamento da Secretaria de Orçamento Federal (SOF); coordenador na Auditoria Interna da Agência Nacional de Águas (ANA); e doutor em administração pública.

**Thiago Silva e Souza**

Capitão de Corveta (Intendente da Marinha – IM); subcoordenador adjunto de orçamento na Secretaria-Geral da Marinha (SGM); e mestre em estudos de gestão.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2674>

Este estudo trata da ação estatal por meio da análise dos principais instrumentos governamentais relacionados com planejamento e orçamento. O debate sobre como se estruturam os programas de governo e as ações públicas envolve o questionamento sobre a capacidade de o Estado exercer suas três funções fundamentais na economia (Musgrave, 1959): alocativa (fornecimento de bens e serviços públicos), distributiva (ajuste na distribuição de recursos e de despesas públicas) e estabilizadora (emprego, estabilidade dos preços e crescimento econômico).

A partir dessas funções fundamentais do setor público, este trabalho tem como propósito: i) demonstrar as diferentes características entre os instrumentos planejamento e orçamento, sob a perspectiva plurianual; e ii) apresentar possíveis implicações e riscos de se tornarem mecanismos plurianuais substitutos e não complementares, dentro do processo político de decisão pública.

Em que pese quatro propostas sobre a temática de planejamento e orçamento estarem em tramitação no Legislativo, a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 188, de 5/11/2019, é a única que traz uma interpretação do orçamento plurianual como substituto do Plano Plurianual (PPA), como plano nacional de médio prazo do governo federal. Ao se confundir as funções básicas do setor público (alocativa, distributiva e estabilizadora), restringindo-as ao âmbito fiscal, a referida PEC pode tornar a Lei de Diretrizes Orçamentárias

(LDO) um instrumento de definições preliminares sobre a Lei Orçamentária Anual (LOA) e, ao mesmo tempo, de consistência plurianual, delegando ao Legislativo (reforçado pelas emendas constitucionais nºs 100 e 102, do Orçamento Impositivo) a tarefa de definir as escolhas públicas, ou seja, de planejar.

O orçamento é um instrumento econômico-político com a estrutura alocativa de recursos públicos e despesas em setores considerados de interesse público. 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. 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 para a manutenção do equilíbrio macroeconômico.

As mudanças de paradigmas sociais, políticos e econômicos, ao longo do tempo, resultaram em um processo de reestruturação da ação pública e de revisão constante do papel do setor público. A evolução histórica do planejamento e do orçamento, partindo de uma primeira fase – dos anos 1920 até os anos 1960 –, é considerada incrementalista. 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, em especial nos anos 1980 e 1990. Já uma abordagem mais recente

# SUMEX

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.

A gestão fiscal é de natureza plurianual, apontando o *medium term framework* (MTF) como uma das principais inovações (*benchmarking*) para gestões estratégicas voltadas para o futuro. A estratégia MTF 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. A crise financeira global de 2008 trouxe, ainda, exemplos de boas práticas que estão sendo replicados e aperfeiçoados nos países, como o caso da denominada *spending reviews* (revisão de despesas), uma ferramenta para reduzir as despesas agregadas e assim alcançar a consolidação fiscal.

Porém, a definição de prioridades públicas (planejamento) e a alocação de recursos (orçamento) realizadas de forma estruturada assumem feições distintas a partir do grau de aprofundamento legal que cada país se dispõe a realizar ante as questões de plurianualidade. Ressalta-se que, na perspectiva de gestão plurianual, as premissas são: i) a busca por gastos de melhor qualidade; ii) o uso mais estratégico e com capacidade de priorização do orçamento; iii) maior conexão entre planejamento e orçamento; e iv) maior equilíbrio fiscal, entre outras melhorias ao comportamento sustentável do setor público.

A despeito da função constitucional delegada ao Congresso Nacional – representar politicamente a sociedade e, portanto, seu poder de “escolha”, 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 criar uma

instabilidade institucional sobre o destino do planejamento e orçamento no Brasil.

O entendimento é de que há muito espaço para reflexões a respeito da complementariedade dos instrumentos de planejamento e orçamento plurianuais no país. Por tudo isso, não resta razoável o argumento de que retirar a obrigação legal do PPA da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) e 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 sociais capazes de, orientando a alocação no orçamento, resultar em redução nas desigualdades sociais e regionais.

Enfim, este trabalho traz subsídios para estimular o necessário debate junto à sociedade quanto ao projeto que está à mesa legislativa – de, por enquanto, extinguir o PPA e implementar um orçamento plurianual. Espera-se que estudos posteriores possam estender a análise anterior em sugestões de aprimoramentos do ciclo de planejamento, orçamento e avaliação (envolvendo os curto, médio e longo prazos) em uma abordagem consistente com o MTF praticado no mundo, como política de Estado e não apenas de governos.

## REFERÊNCIAS

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

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