

Título do capítulo	CAPÍTULO 4 A INSTITUCIONALIDADE DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO E O PAPEL DO PPA NA GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA
Autores(as)	Leandro Freitas Couto
DOI	

Título do livro	INSTITUIÇÕES E DESENVOLVIMENTO NO BRASIL: DIAGNÓSTICOS E UMA AGENDA DE PESQUISAS PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS
Organizadores(as)	Luís Carlos Garcia Magalhães Maurício Mota Saboya Pinheiro
Volume	2
Série	Instituições e desenvolvimento no brasil
Cidade	Rio de janeiro
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2020
Edição	1a
ISBN	978-65-5635-002-8
DOI	

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada –

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/porta/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte.

A INSTITUCIONALIDADE DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO E O PAPEL DO PPA NA GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA

Leandro Freitas Couto¹

1 INTRODUÇÃO

O texto constitucional para as áreas de planejamento e orçamento tem se mostrado insuficiente para conferir estabilidade e eficácia aos seus processos. Nos últimos anos, particularmente desde o final dos anos 1990, foram observadas mudanças significativas na condução e na organização dos seus principais instrumentos – Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). O formato do plano e do orçamento se alterou, com menor detalhamento do orçamento e agregações de ações, e emendas parlamentares passaram a ser impositivas, entre outras alterações.

Todavia, muitas questões ainda permanecem abertas, seja pela falta de regulamentação específica, que se busca mediante aprovação de uma nova lei de finanças, seja pela complexidade das questões que envolvem interesses de diversos atores, como as vinculações entre receitas a determinadas despesas, objeto de intensa discussão. Nessa linha, faz-se necessária uma avaliação de como esses instrumentos influenciam as decisões sobre as prioridades dos governos e como o jogo de interesses entre os atores tem se manifestado na sua formatação.

O objetivo deste capítulo é avaliar, dentro do quadro de temas que envolvem a governança orçamentária, a capacidade de o PPA orientar o orçamento, seja via LDO, seja diretamente pela LOA, ou ainda pelos processos de gestão relacionados a esses instrumentos. A questão principal a se responder é se o PPA tem sido um instrumento importante para a governança orçamentária, de acordo com o desenho proposto na Constituição Federal de 1988 (CF/1988).

O Orçamento Geral da União (OGU) é um instrumento tecnopolítico em que se materializam os resultados de um processo decisório em torno da priorização das políticas públicas, marcado por disputas, cooperação, comandos hierarquizados e espaços de autonomia fragmentados. A governança orçamentária compreende

1. Analista de planejamento e orçamento na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

essas relações, por meio de regras formais e informais, que se dão ao longo do processo orçamentário, de elaboração, aprovação, execução, avaliação e controle dos recursos e gastos públicos (Wildavsky, 1964; Good, 2014; Barcelos, 2012).

De acordo com o texto constitucional, detalhado em regramentos específicos, o PPA deveria orientar a LOA, via LDO. Contudo, tanto no âmbito do Executivo quanto do Legislativo, as atenções são concentradas no orçamento, e ao PPA se concebe um papel burocrático de cumprimento das formalidades legais, indicando que a governança orçamentária, em seus termos mais concretos, prescinde do plano, que apenas empresta um panorama mais geral, de acordo com a estratégia de desenvolvimento nele inscrita. A dinâmica dos processos e dos atores envolvidos na governança orçamentária não confere ao PPA, principalmente nos anos mais recentes, um papel de destaque.

Para essa reflexão, este capítulo se divide em quatro seções, além desta introdução e da conclusão. A seção 2 discute o conceito e os exemplos da governança orçamentária. Por sua vez, a seção 3 apresenta o arranjo institucional que envolve os instrumentos de planejamento e orçamento. Em seguida, na seção 4, discute-se acerca da orientação do PPA sobre o orçamento, com foco no caso do PPA 2004-2007. Por fim, na seção 5, tem-se um olhar a respeito das alterações recentes no quadro do planejamento e do orçamento e suas repercussões sobre a governança orçamentária.

2 GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA

A perspectiva neoinstitucionalista tem sido extensamente adotada nas pesquisas sobre orçamento público, com referência à pretensa estabilidade nas relações entre os atores envolvidos nesta arena decisória. A preocupação teórica desses estudos é entender as motivações das mudanças institucionais e como os arranjos favorecem ou prejudicam os objetivos dos atores. Nessa linha, destacam-se dois campos claramente distintos de estudos: um primeiro que foca em como o arranjo orçamentário incide sobre o equilíbrio fiscal, e um segundo conjunto que busca ampliar o olhar para as decisões alocativas dos governos e seu impacto na implementação das políticas públicas (Cavalcante e Silva, 2012).

Wildavsky (1964) identifica dois tipos de atores no processo orçamentário, a partir do papel que desempenham nesse jogo: *os guardiões*, delegados pelo núcleo de governo (NdG) para fazer a gestão fiscal e coordenar o processo alocativo; e *os gastadores*, que seriam os atores responsáveis pela efetiva alocação e implementação das políticas públicas. Em uma ponta estariam os ministérios do Planejamento e da Fazenda, com seus órgãos específicos, como a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), enquanto os ministérios setoriais estariam alinhados entre os gastadores.

Good (2014), aprofundando a classificação proposta por Wildavsky (1964), identificou, ao observar o processo orçamentário canadense, mais dois grupos de atores. O autor classifica, entre os gastadores, um grupo responsável pela execução das prioridades do governo. A esse grupo chamou de *definidores de prioridades*, dispondo que teriam recursos e instrumentos diferentes dos tradicionais gastadores, o que teria impacto, inclusive, na relação entre estes e os guardiões.

Por fim, os *controladores* seriam representados por órgãos de controle (internos e externos), instituições fiscais independentes (IFIs), sociedade civil organizada, Poder Legislativo e imprensa especializada. Eles exerceriam o papel de mediadores dos interesses conflitantes entre os demais atores e, no modelo ideal, prezariam pela política fiscal, pelo alcance dos resultados e pela entrega dos serviços à sociedade (Good, 2014). No entanto, eles próprios defendem interesses específicos, como no caso da execução de emendas parlamentares, e, no lugar da independência e da isenção com relação ao jogo orçamentário, sua atuação, no caso brasileiro, pode ter o peso prático de priorizador de gastos, sendo sua força crucial para as transformações ocorridas na governança orçamentária.

Importante frisar que, com essa classificação, não estão sendo negligenciados os embates entre a tecnoburocracia envolvida no orçamento e os atores políticos. Em verdade, é necessário reconhecer que há, dentro da própria burocracia, disputas que se apresentam não apenas pelo perfil do burocrata (Cardoso Junior e Santos, 2018), mas também a partir do seu papel desempenhado no processo orçamentário. Assim, seria possível realizar uma melhor qualificação das alianças e dos conflitos internos à burocracia, e entre esta e os atores políticos.

Na linha do institucionalismo histórico, as instituições conferem um equilíbrio ao jogo entre os atores, que vai ser marcado pelas relações de poder entre eles. São elas que organizam essas regras, formais e informais, em muitos casos herdadas do passado, as quais expressariam relações de submissão, coerção, aliança, entre outras. Assim, as instituições seriam modificadas na medida em que as relações de poder se alteram – além de transformações estimuladas por eventos externos ao jogo, como novas tecnologias, crises econômicas etc. Essas relações se projetam ao longo de todo o processo orçamentário, em torno de uma variedade ampla de objetos. A trajetória das instituições vai marcando os espaços de conflito e cooperação, numa dinâmica em que as posições dos atores em cada rodada do jogo vão definindo as estratégias para os novos embates.

No caso da governança orçamentária no Brasil, há regras vigentes desde a Lei nº 4.320/1964 – chamada Lei das Finanças Públicas – que vêm sofrendo alterações incrementais desde então (Barcelos, 2012). Considera-se a CF/1988 um outro marco importante nesta trajetória, estabelecendo os principais instrumentos do processo orçamentário, tais como o PPA, a LDO e a LOA.

Seguindo esse pensamento, a própria formatação desses instrumentos já delimita as primeiras linhas de campo do jogo, em que a definição do detalhamento das ações com a consequente margem de flexibilidade para a execução financeira, a forma de vinculação entre PPA-LDO-LOA, o modo como a avaliação das políticas públicas incide no processo alocativo, entre outros fatores, conferem maior ou menor espaço para o planejamento e facilitam ou dificultam a execução das políticas públicas pelos órgãos setoriais, aqui classificados como gastadores (Santos, Ventura e Neto, 2015; Moretti, 2012).

As questões demarcadas na CF/1988, como a vinculação de receitas e despesas e os gastos mínimos a determinado setor, teriam, a princípio, maior estabilidade entre as regras do jogo e, portanto, isso poderia ser interpretado como a tradução de uma força normativa maior em termos de equilíbrio de forças em momento estratégico do jogo político nacional. Foi desta forma que foram processadas algumas vinculações de receitas a determinados tipos de despesas, os patamares mínimos de gastos para certos setores e a força impositiva ou obrigatória para setores ou tipos de despesas – como no caso dos gastos com saúde e das emendas parlamentares –, bem como, mais recentemente, a limitação constitucional para determinados tipos de gastos pela Emenda Constitucional nº 95/2016. A forma constitucional em que essas regras foram definidas privilegia ainda mais os guardiões e os controladores na disputa.

Preocupação central da linha de estudos que buscam na governança orçamentária as variáveis explicativas para o equilíbrio fiscal dos estados, as previsões de receitas e a definição das regras e metas fiscais dos governos, assim como as medidas de acompanhamento e de seu cumprimento ao longo do exercício fiscal, são objetos relevantes no que se refere a este assunto. Vale ressaltar a relevância da Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), outra importante referência da governança orçamentária brasileira. Nessa fase, as disputas em torno dos contingenciamentos, das regras para encaminhamento e aprovação de créditos orçamentários etc. marcam o jogo, bem como as regras que regulam a “prorrogação” de dispêndios, pelas normativas e práticas das inscrições de restos a pagar.

Nesse processo, os priorizadores, próximos ao NdG, têm mais força perante os guardiões. Os arranjos para definição e gestão de prioridades fazem parte, portanto, da governança orçamentária – nos quais a própria Junta de Execução Orçamentária (JEO), instituto que começou a operar informalmente até alcançar sua formalização, teve um papel de destaque –, bem como os arranjos de gestão dos programas prioritários específicos, como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). A utilização de recursos extraorçamentários, como os gastos tributários, ganha importância para a implementação de políticas públicas, seja na discussão das desonerações para setores produtivos, seja no caso dos mecanismos de incentivos para determinados tipos de atividade em áreas específicas, como no caso da Lei Rouanet para a cultura.

Nessa linha, o tratamento dos elementos de despesas não prioritárias também se torna uma questão importante da governança orçamentária. É possível estabelecer mecanismos de compensação, tanto do ponto de vista da autonomia e da flexibilidade para definição dos gastos setoriais de forma mais horizontalizada ou delegada quanto em processos de monitoramento e avaliação diferenciados (Borges, 2015).

Em contrapartida, as alianças com outros atores podem fortalecer os gastadores não prioritários no jogo orçamentário. Sendo assim, a participação social na governança orçamentária não se limita ao papel de controle social. Sua pressão, dispersa ou não, pode positivar e alterar prioridades ou mesmo aumentar o peso de setores não prioritários na disputa por recursos. Em complemento, as relações federativas e o peso dos governos e das alianças políticas entre as gestões estaduais, municipais e o governo federal também costumam interferir no jogo.

Por fim, a atuação do controle externo tem sido central na governança orçamentária, e marcada para além da observância da aplicação das normas, mas projetando a sua interpretação particular destas e eles próprios propondo legislações específicas para todo o processo.

Nesse ambiente, a governança orçamentária compreende as relações entre os atores em torno de temas complexos, afetando a capacidade de execução das políticas públicas, incluindo a política fiscal, e a realização dos planos concebidos. Com alguns de seus elementos de institucionalização recente, em um ambiente de polarização e crise política, formam-se equilíbrios transitórios, e as modificações na governança orçamentária têm se processado com velocidade acelerada, justificando atenção por parte dos pesquisadores e operadores do Estado.

3 O QUADRO DO SISTEMA DE PLANEJAMENTO E DE ORÇAMENTO FEDERAL (SPOF) E O PAPEL DO PPA

O SPOF foi formalmente instituído pela Lei nº 10.180/2001, formando um arranjo organizacional para responder a determinadas funções, de maneira coordenada entre as partes.² As finalidades atribuídas ao sistema são: *i*) formular o planejamento estratégico nacional; *ii*) formular planos nacionais, setoriais e regionais de desenvolvimento econômico e social; *iii*) formular o PPA, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais; *iv*) gerenciar o processo de planejamento e orçamento federal; e *v*) promover a articulação com os estados, o Distrito Federal e os municípios, visando à compatibilização de normas e tarefas afins aos diversos sistemas, nos planos federal, estadual, distrital e municipal.

2. A Lei nº 10.180/2001 é derivada da Medida Provisória (MP) nº 2112-87, de 27 de dezembro de 2000, reeditada em janeiro de 2001 sob a forma da MP nº 2112-88.

Para tanto, o SPOF foi organizado a partir de um órgão central – o Ministério do Planejamento – e de órgãos específicos e setoriais. Os órgãos específicos são aqueles vinculados ao próprio Ministério do Planejamento que coordenam as atividades de planejamento e orçamento. Os órgãos setoriais são as unidades de planejamento e orçamento da administração direta, as subsecretarias de planejamento, orçamento e administração (SPOAs), vinculadas às secretarias executivas. A lei que cria o SPOF ainda faz referência às unidades de planejamento e orçamento das entidades subordinadas e vinculadas aos ministérios, que também estariam sujeitas às orientações e à supervisão técnica do órgão central e setorial. Entre as competências do planejamento federal estão: *i*) a manutenção de sistema de informações relacionado a indicadores econômicos e sociais e a mecanismos de previsão estratégica sobre mudanças no âmbito nacional e internacional; *ii*) a identificação, a análise e a avaliação dos investimentos estratégicos; *iii*) a realização de estudos e pesquisas socioeconômicas e a análise de políticas públicas; *iv*) a definição de metas e prioridades da LDO; e *v*) o estabelecimento de políticas e diretrizes gerais para a atuação das empresas estatais.

Um sistema com tal pretensão não era necessariamente uma inovação para a administração pública federal. Celso Furtado, como primeiro ministro do Planejamento no governo parlamentarista de João Goulart, formulou uma proposta de sistema que poderia levar a cabo a execução de um plano de governo. Outro exemplo ocorre em 1972, com a instituição do Sistema de Planejamento Federal, que, dado o nível de centralização no plano federal, tinha grande incidência também sobre os entes subnacionais. Após a crise dos anos 1980, a CF/1988 inaugura um novo período, que constrói uma lógica de coordenação entre PPA, LDO e LOA, e enuncia a necessidade de uma série de planos, nem sempre regulamentados, em um Estado democrático (Garcia, 2015; Paulo, 2016; Oliveira, 2017).

Foi necessário um grande esforço de atualização das práticas de planejamento, numa discussão levada a cabo por um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) em 1997 para que se buscasse a implementação efetiva de um plano que fosse integrado aos orçamentos e tivesse capacidade de orientar e apoiar a gestão estratégica do governo.³ O primeiro PPA construído no novo formato, PPA Avança Brasil (2000-2003), carregava um modelo de gestão bastante ambicioso, que incluía a gestão de prioridades de governo, abarcando a figura dos gerentes dos programas, a gestão de restrições, a seleção de programas estratégicos (67, do total de 387 programas) e a gestão estratégica que abrangia o processo de definição de liberação de recursos financeiros (Garces e Silveira, 2002).

Antes restrito a uma carteira específica extraída do PPA 1996-1999 – o chamado Programa Brasil em Ação, que era um subconjunto de projetos prioritários –, o arranjo de gestão, em marcos gerais, se aplicaria a todo o conjunto do plano. O programa agora era tido como unidade de gestão e cada um dos 387 programas teria um

3. Para informações sobre a produção do GTI, ver Garcia (2015).

gerente, responsável por articular as suas ações e alimentar os dados do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do Plano Plurianual (SIGPlan), incluindo as informações acerca da execução física e financeira de cada uma das ações.

Para um conjunto menor, de 67 programas estratégicos, haveria ainda uma gestão intensiva. Esse conjunto era o que mais se aproximava do seu antecessor, o Brasil em Ação. Apenas para esse universo, além da figura do gerente e do sistema de informações, se completaria o tripé do Brasil em Ação com o controle de fluxo de recursos financeiros e uma “cooperação mais estreita para a superação das restrições” (Garces e Silveira, 2002, p. 63).

Na sequência das inovações no PPA e no processo de integração do plano com o orçamento e a gestão, efetivou-se a criação do SPOF em 2001. A sua estruturação foi ainda mais ambiciosa que as alterações do plano, com a pretensão de institucionalização de um arranjo que tratasse dos investimentos estratégicos do governo, do planejamento de longo prazo, do monitoramento e da avaliação das políticas públicas, influenciando diretamente a elaboração e a gestão do orçamento.

A aplicação do arranjo de gestão de prioridades utilizando o PPA como um dos instrumentos, no entanto, não se realizou completamente. Em primeiro lugar, a crise econômica do final dos anos 1990 tinha tido fortes impactos fiscais e orçamentários no governo federal, e a base do tripé da garantia do fluxo financeiro aos projetos prioritários se rompeu. Assim, o gerenciamento estratégico dos programas prioritários foi apenas parcialmente desenvolvido, principalmente no que dizia respeito à gestão das restrições.

Em segundo lugar, mas não menos importante, a escolha pela institucionalização da gestão de prioridades no SPOF teve, como uma de suas consequências, o afastamento da função do NdG. O enquadramento dos processos dentro de um sistema institucional formal, sem as ferramentas financeiras que permitiam um tratamento diferenciado das prioridades e, principalmente, já sem o envolvimento direto do presidente, fez com que o modelo de gestão perdesse fôlego. Para além do próprio modelo de gestão, o arranjo de implementação havia sido alterado. Com outras prioridades, no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (FHC), outros arranjos foram constituídos para a mesma função do NdG, como no caso da gestão da crise energética – e dos investimentos prioritários que deveriam fazer frente a ela.

Assim, a tentativa de projetar um conjunto prioritário de ações a partir do PPA e ter uma gestão específica sobre ele, com incidência sobre o orçamento e o cronograma de desembolso financeiro, foi uma experiência muito limitada na trajetória desse instrumento. Já no PPA 2004-2007 não houve, na prática, gestão estratégica sobre programas prioritários, e o PAC, lançado em 2007, acabou por ocupar essa função, projetando uma governança orçamentária bastante distinta para os empreendimentos que compunham sua carteira, ressaltados de contingenciamento e com flexibilização do repasse para a execução de obras por parte dos demais entes, por exemplo.

4 O CASO DO PPA 2004-2007

O PPA 2004-2007, PPA Brasil de Todos, construído no primeiro ano do governo Lula, deveria traduzir as escolhas alocativas feitas a partir de uma estratégia de desenvolvimento que se contrapunha ao modelo anterior, dada a vitória nas urnas de um programa de oposição. Sua escolha como caso se justifica, portanto, para uma análise acerca dos reflexos dessas mudanças estratégicas sobre o orçamento.

O PPA 2004-2007 inovou em relação aos anteriores em dois aspectos principais relacionados à metodologia de elaboração e ao conteúdo estratégico. Os primeiros documentos oficiais do novo governo reforçavam a intenção de fortalecimento do planejamento como instrumento para a promoção do desenvolvimento e, em paralelo, declaravam a intenção de adensar seu caráter participativo.

A mensagem presidencial encaminhada ao Congresso Nacional na abertura da legislatura apresentava uma nova concepção de planejamento, trazendo a importância da articulação de uma estratégia de desenvolvimento de longo prazo e a necessidade desta ser construída com a participação da sociedade. Essa estratégia ganhou destaque no PPA, partindo de uma leitura dos principais problemas a serem enfrentados: a concentração social e espacial da renda e da riqueza, a pobreza e a exclusão social, o desrespeito aos direitos fundamentais da cidadania, a degradação ambiental, a baixa criação de emprego e as barreiras para a transformação dos ganhos de produtividade em aumento de rendimentos da grande maioria das famílias trabalhadoras.

A estratégia foi formulada a partir de um núcleo central de promoção do crescimento econômico, ambientalmente sustentável, com base na dinamização de um mercado de consumo de massa que promoveria inclusão social, desconcentração de renda e redução das disparidades regionais. Para que as engrenagens desse mecanismo funcionassem, era necessário ampliar os investimentos e elevar a produtividade. Além disso, reconhecer-se-ia a necessidade de reduzir a vulnerabilidade externa, por meio da expansão das exportações.

A estratégia de desenvolvimento de longo prazo foi anunciada da seguinte forma no PPA 2004-2007:

inclusão social e desconcentração de renda com vigoroso crescimento do produto e do emprego; crescimento ambientalmente sustentável, redutor das disparidades regionais, dinamizado pelo mercado de consumo de massa, por investimentos, e por elevação da produtividade; redução da vulnerabilidade externa por meio da expansão das atividades competitivas que viabilizam esse crescimento sustentado; e fortalecimento da cidadania e da democracia (Brasil, 2003, p. 3).

Havia, no entanto, duas questões-chave a serem encaminhadas para que a estratégia de desenvolvimento operasse plenamente: como transferir os ganhos de produtividade para o rendimento das famílias trabalhadoras e como dinamizar o investimento produtivo em um ambiente de restrição à produção, com insuficiências

em infraestrutura e vulnerabilidade externa, em um momento em que o Brasil ainda sentia os impactos da crise econômica do final dos anos 1990.

A viabilidade do modelo de crescimento proposto demandaria políticas públicas voltadas a responder a essas questões. De um lado, políticas sociais que aumentassem o poder aquisitivo da população e diminuíssem a pressão sobre o mercado de trabalho, favorecendo a transmissão dos ganhos de produtividade para os salários. De outro lado, políticas para a elevação do investimento, da produtividade e da competitividade, ativando a economia, gerando emprego e reduzindo a vulnerabilidade externa.

No primeiro caso, incluíam-se as políticas de fomento à agricultura familiar, programas de transferência de renda e assistência social, infraestrutura urbana (moradia, saneamento, mobilidade), além de políticas voltadas à valorização do salário mínimo. No segundo caso, para além das políticas macroeconômicas, abarcavam-se as políticas para fomento à ampliação e à modernização da capacidade produtiva, bem como a exportações, ao conhecimento e à inovação, com coordenação de investimentos em infraestrutura e alguns bens e serviços comercializáveis, para fortalecer o crescimento e reduzir a vulnerabilidade externa (Bielschowsky, 2004).

Para analisar a capacidade de orientação da dimensão estratégica do PPA ao orçamento anual, adotaram-se as seguintes escolhas metodológicas: apresentação dos dados por funções orçamentárias, os quais são agregados que dialogam com as linhas gerais da estratégia; exclusão da subfunção de reserva de contingência, que gerava distorções na análise dos dados dentro de cada função; e desagregação das análises ao nível de ação e unidade orçamentária apenas para aquelas funções em que são captadas as alterações mais significativas.

A base principal da análise será de 2004, primeiro orçamento elaborado durante o governo Lula, em paralelo à construção do PPA 2004-2007, a partir do qual se buscam as diferenças com relação ao período anterior e à dinâmica estabelecida até 2007. Foram analisados os dados referentes ao Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) como melhor expressão da intencionalidade do Executivo, ainda sem as alterações oriundas da negociação com o Congresso para aprovação da lei – embora se entenda que algumas dessas alterações ainda possam ser motivadas pelo Executivo ou indicadas pelos principais partidos da base aliada.

Antes de analisar o conjunto das funções orçamentárias, é preciso colocar em perspectiva a questão da rigidez orçamentária. Apenas uma função, de encargos especiais, chega a responder, nos anos analisados, a mais de 80% do orçamento federal. Em 2007, ela correspondia a 79,18%, enquanto em 2000 equivalia a 83,4% – sempre desconsiderando aqui as reservas de contingência. Das despesas primárias, nas duas primeiras décadas dos anos 2000, as despesas obrigatórias representaram entre 80% e 90% do total das despesas. Depois dos encargos

financeiros, a segunda fatia do orçamento, por função, refere-se à Previdência Social, que varia, nos anos analisados, de 8% a 15%.⁴ As demais 26 funções analisadas, portanto, responderão por cerca de 10% do orçamento da União.

Ainda assim, é forçoso reconhecer uma alteração no orçamento de 2004, em linha com a orientação estratégica do PPA. Naquele ano, o total de recursos do orçamento foi 44% maior que no ano anterior, segundo o recorte utilizado. Apenas três funções tiveram um crescimento maior que a média: encargos especiais (51%), indústria (175%) e urbanismo, que passa de R\$ 29 milhões para R\$ 690 milhões, um aumento de 2.200%. As duas últimas áreas têm ligação direta com a estratégia proposta, sendo a primeira citada como importante para o aumento do investimento e a segunda consta entre as políticas sociais centrais para diminuir a pressão sobre o mercado de trabalho e aumentar a transferência dos ganhos de produtividade para as famílias trabalhadoras.

Esse aumento substantivo em urbanismo, no entanto, é, em grande parte, fruto de reclassificação orçamentária das ações referentes ao transporte ferroviário urbano, que, com a criação do então Ministério das Cidades (MCidades), deixaram de ser da responsabilidade do Ministério dos Transportes (MT) e foram excluídas da função transporte. Os valores referentes a este setor alcançaram, no orçamento de 2004, R\$ 405 milhões, um aumento de cerca de 35% em relação ao ano anterior, menor do que a média de crescimento nominal de todo o orçamento. O programa para apoio à urbanização de assentamentos precários tem aumento expressivo de 374%, de R\$ 18,9 milhões para R\$ 90 milhões, valores absolutos relativamente baixos.

Assim, a principal alteração orçamentária, em diálogo com a estratégia proposta, é para a indústria. Há uma diferença no seu orçamento de 2003 para 2004 de cerca de R\$ 870 milhões, sendo que boa parte se deve à incorporação de R\$ 577 milhões de recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento (FND), sob coordenação do então Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC), com valor empenhado de R\$ 691 milhões, superando a previsão inicial do PLOA. Embora não tivesse explicitado no orçamento da União, em 2002 o fundo operou R\$ 70 milhões em empréstimos, e, em 2003, esse valor alcança R\$ 330 milhões. Assim, há um crescimento de 130% no valor desembolsado desses recursos entre 2003 e 2004. Se comparado com 2002, o acréscimo nominal é de quase dez vezes.⁵

É, no entanto, no médio prazo que as estratégias se revelam no orçamento. Outras três funções chamam atenção pelo crescimento de sua participação no orçamento entre 2000 e 2004, os primeiros anos de cada PPA: essencial à justiça; desporto e lazer; e assistência social. No caso de desporto e lazer, o grande salto é entre 2000 e 2001, quando vai de R\$ 49 milhões para R\$ 120 milhões; a partir daí,

4. Dados do PLOA para 2000 a 2007.

5. Disponível em: <<https://goo.gl/ikPeb9>>.

há uma estabilidade para retomar o crescimento no período do PPA 2004-2007. Já a função essencial à justiça, que inclui as ações de responsabilidade da Advocacia-Geral da União (AGU), da Procuradoria-Geral Federal (PGF) e do Ministério Público (MP), aumenta consistentemente no período, tendo acrescido sua participação no orçamento federal em 35%, ultrapassando, no PLOA de 2004, a cifra de R\$ 1,8 bilhão.

A função assistência social, central para a estratégia de desenvolvimento apresentada no PPA 2004-2007, cresceu acima de 24% em 2004 ante a 2003, mas, em comparação com o primeiro ano do PPA anterior, a sua fatia dentro do orçamento da União cresceu 66%. A tabela 1 apresenta o crescimento real dos valores da função assistência social, entre 2001 e 2004.

TABELA 1
Evolução orçamentária¹ da função assistência social (2001-2004)
(Em %)

	2001	2002	2003	2004
Assistência social	14,0	19,5	0,0	24,1
Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS)	28,1	24,6	0,0	68

Fonte: PLOA, 2001-2004.

Elaboração do autor.

Nota: ¹ Crescimento real.

Assim, o fortalecimento da assistência social pode ser entendido como parte de um processo continuado que começa no PPA anterior. Entre 2003 e 2004, há um crescimento de 68% nos recursos do FNAS, o que parece indicar uma orientação na estratégia de implementação da política, reforçada no período seguinte, em que continua sendo uma das funções que mais amplia sua participação no orçamento elaborado pelo Poder Executivo, com destaque para o Bolsa Família.

Essa estratégia cristaliza-se durante o período seguinte. Em 2007, último ano do PPA, a assistência social aumenta em 150% sua participação no orçamento em relação a 2004. O maior crescimento é na função esporte e lazer, com a iminência da realização dos Jogos Pan-Americanos de 2007 no Rio de Janeiro. Sob esse mesmo critério, outras políticas da área social destacam-se, como habitação, segurança pública e organização agrária, todas com aumento superior a 100% na sua participação do orçamento.

Ao lado delas, chama atenção também os recursos da função transporte, que, no mesmo período, aumentam em 132% sua fatia no orçamento, representando a expansão dos investimentos em infraestrutura – no seu componente orçamentário –, que vai se consolidar com o PAC. Embora também importante como política social, a ampliação dos recursos para habitação vai indicar a relevância que a área teria na estratégia para elevação do ritmo de crescimento econômico durante o segundo governo Lula e no primeiro governo Dilma, com o programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) no âmbito do PAC. A tabela 2 apresenta os principais dados do orçamento nos anos observados.

TABELA 2
PLOA para anos selecionados, por função

Função	2000		2003		2004		2007		Variação (2004-2007) ¹ (%)
	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%	
Legislativa	1.723.951.946	0,1719	2.809.914.938	0,2820	3.383.651.898	0,2363	5.256.825.038	0,3540	49,82
Judiciária	5.516.662.130	0,5501	8.442.269.588	0,8471	9.700.404.778	0,6774	16.190.375.806	1,0903	60,96
Essencial à justiça	539.370.806	0,0538	1.363.613.826	0,1368	1.813.295.977	0,1266	3.454.299.460	0,2326	83,71
Administração	6.049.280.656	0,6032	8.544.966.207	0,8574	11.756.166.820	0,8209	14.618.968.601	0,9844	19,92
Defesa nacional	9.148.686.512	0,9123	12.530.701.625	1,2574	11.799.614.210	0,8239	16.984.207.457	1,1437	38,81
Segurança pública	1.364.188.328	0,1360	2.403.781.460	0,2412	1.829.158.716	0,1277	4.437.828.321	0,2988	133,97
Relações exteriores	595.704.287	0,0594	941.380.896	0,0945	1.153.843.969	0,0806	1.744.280.164	0,1175	45,78
Assistência social	3.900.846.609	0,3890	6.841.318.873	0,6865	9.277.828.453	0,6479	24.048.931.734	1,6195	149,97
Previdência Social	86.574.682.706	8,6330	131.806.160.039	13,2261	160.711.597.442	11,2222	233.072.118.114	15,6951	39,86
Saúde	17.354.357.914	1,7305	25.652.059.695	2,5741	32.368.874.621	2,2603	42.365.803.415	2,8529	26,22
Trabalho	6.249.209.125	0,6232	8.226.407.251	0,8255	10.419.763.142	0,7276	17.377.719.057	1,1702	60,83
Educação	9.619.039.718	0,9592	14.122.015.540	1,4171	15.364.819.136	1,0729	21.673.514.120	1,4595	36,03
Cultura	203.973.393	0,0203	257.595.853	0,0258	301.299.144	0,0210	611.378.400	0,0412	95,68
Direitos da cidadania	362.851.1330	0,0362	484.469.999	0,0486	569.546.524	0,0398	907.229.190	0,0611	53,61
Urbanismo	78.741.993	0,0079	29.531.211	0,0030	690.034.568	0,0482	1.117.523.410	0,0753	56,18
Habitação	1.463.875.000	0,1460	22.375.000	0,0022	358.000.000	0,0250	908.200.000	0,0612	144,65
Saneamento	114.004.951	0,0114	33.589.000	0,0034	48.245.000	0,0034	86.000.000	0,0058	71,91
Gestão ambiental	853.062.562	0,0851	1.133.907.189	0,1138	1.580.895.325	0,1104	1.739.535.070	0,1171	6,11

(Continua)

Função	2000		2003		2004		2007		Variação (2004-2007) ¹ (%)
	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%	
Ciência e tecnologia	1.239.804.645	0,1236	2.050.264.927	0,2057	2.509.755.330	0,1753	4.101.489.660	0,2762	57,60
Agricultura	5.707.288.607	0,5691	8.331.187.549	0,8360	11.852.360.512	0,8276	13.327.786.737	0,8975	8,44
Organização agrária	1.295.868.000	0,1292	1.489.374.579	0,1495	1.843.496.931	0,1287	4.034.307.980	0,2717	111,04
Indústria	330.430.699	0,0329	494.983.405	0,0497	1.364.781.081	0,0953	1.926.543.638	0,1297	36,13
Comércio e serviços	1.926.746.137	0,1921	2.802.300.488	0,2812	2.749.029.993	0,1920	3.053.650.030	0,2056	7,12
Comunicações	506.093.728	0,0505	901.807.385	0,0905	646.042.247	0,0451	676.950.235	0,0456	1,05
Energia	730.317.034	0,0728	1.940.074.405	0,1947	692.375.684	0,0483	704.659.465	0,0475	-1,85
Transporte	2.885.671.530	0,2878	3.589.860.207	0,3602	3.242.542.643	0,2264	7.816.519.480	0,5264	132,47
Desporto e lazer	49.314.917	0,0049	144.597.000	0,0145	130.799.667	0,0091	447.251.328	0,0301	229,75
Encargos especiais	836.445.892.513	83,4085	749.168.706.275	75,1755	1.133.928.100.466	70,1897	1.042.317.113.409	79,1802	-11,35
Total	1.002.829.917.776	100	996.559.214.410	100	1.432.086.324.277	100	1.485.001.009.319	100	100

Fonte: PLOA 2000, 2003, 2004, 2007.
Elaboração do autor.
Nota: ¹ Variação da participação no total do orçamento entre 2004 e 2007.
Obs.: Valores nominais, de acordo com a lei.

Vale ressaltar que a estratégia de desenvolvimento apresentada no PPA 2004-2007 abrange vários instrumentos para além do orçamento. Questões referentes à política macroeconômica, o impulsionamento dos investimentos privados e algumas medidas legais podem não ter um rebatimento imediato no orçamento. Todavia, ainda que não seja suficiente, a conexão deste com o plano é um elemento importante para operacionalização da estratégia.

Em síntese, vimos que a estratégia de desenvolvimento identificou dois conjuntos de políticas para responder às questões-chave para a operação do modelo proposto: *i)* políticas para elevação do investimento, produtividade e competitividade, com coordenação dos investimentos em infraestrutura; e *ii)* políticas sociais. Diante da rigidez orçamentária observada, as orientações estratégicas do PPA têm capacidade limitada de alterar o orçamento, sendo possível observar algumas diferenças com relação ao período anterior.

Ainda assim, vale destacar que a política para ampliação dos investimentos foi reforçada com o lançamento do PAC em 2007, último ano do PPA em análise, o que trouxe elementos novos para o arranjo institucional da governança orçamentária. Em termos gerais, é possível identificar um direcionamento dos instrumentos orçamentários de acordo com a estratégia de governo estabelecida, mas essa ligação vai depender da operação dos processos orçamentários ao longo do período.

5 AS ALTERAÇÕES RECENTES E O PAPEL DO PPA NA GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA

O arcabouço constitucional de planejamento e orçamento foi amadurecendo ao longo dos anos seguintes à sua promulgação. Como vimos, os primeiros PPAs foram construídos sem amarração com o orçamento, que seguia lógica própria. O Decreto nº 2.829/1998 reorganizou essa relação, buscando a instituição de um plano e orçamento por resultados. Isso fortalecia os guardiões, em detrimento dos gastadores, que passavam a ter uma barreira adicional para entrar no orçamento.

Ao lado disso, o governo instituiu um arranjo de gestão de prioridades em torno de um programa prioritário denominado Brasil em Ação, com acompanhamento estratégico e controle maior sobre o fluxo financeiro. Ainda que dentro de uma lógica gerencial, os definidores de prioridades eram fortalecidos, sem, no entanto, enfraquecer a posição dos guardiões. No caso brasileiro, a posição dos definidores de prioridades parece mais complexa que apenas um subconjunto entre os gastadores.

Na transição para os anos 2000, nos efeitos da crise econômica que alcança o país em 1998, os guardiões ainda ganham mais força com a edição da LRF, em 2001. Desta feita, para o PPA 2000-2003, ainda que se tivesse mantido o arranjo anterior para a gestão de prioridades, a força dos guardiões e a priorização dos objetivos de uma política fiscal restritiva teriam prevalecido.

O PPA 2004-2007 traz inovações do ponto de vista da participação social e da estratégia de desenvolvimento que se projetam timidamente sobre um orçamento engessado, conforme vimos. Há, ainda, outro elemento importante no seu modelo de gestão, com a criação da Comissão de Monitoramento e Avaliação (CMA), que faria avaliação *ex ante* e deveria aprovar a inclusão de novos projetos no plano, sendo, portanto, outro elemento de empoderamento dos guardiões. Com a implementação do PAC como instrumento efetivo de gestão de prioridades, aquele processo formal via CMA acabou descontinuado.

Em verdade, esse quadro havia começado a se alterar com a instituição do Programa Piloto de Investimentos, no qual alguns projetos eram extraídos do cálculo do *superavit* fiscal. Com o ambiente fiscal melhorando, os definidores de prioridades retomaram a sua força no segundo governo Lula, com a criação do PAC. Esse programa abre e consolida uma série de inovações no processo orçamentário, seja do ponto de vista da relação com os entes federados, seja na execução das políticas e na própria alteração das metas fiscais. O arranjo de gestão de prioridades durante o governo Lula foi bastante distinto daquele utilizado nos governos FHC, inclusive no que tange às alterações promovidas no processo orçamentário, e as transformações incidiram sobre descentralização orçamentária federativa (Magalhães Júnior e Couto, 2019).

O PPA 2008-2011 absorveu o PAC como um dos seus pilares, além da agenda social e do Plano Nacional de Educação, mas não trouxe inovações com relação ao anterior. Houve recuos nas práticas de planejamento territorial e de participação social com relação ao período antecedente. Além disso, com o fim da CMA, o PPA também deixava de ser uma importante barreira de entrada, o que seria consolidado com a reforma no modelo do plano para o período 2012-2015. Nesse ponto, foi modificado não apenas o formato do plano e sua gestão, mas também a sua relação com o orçamento, distanciando os dois instrumentos. Esse movimento foi complementado com alterações no orçamento, quando há aglutinação de ações e criação dos planos orçamentários, em 2012, implicando maior flexibilidade de gasto e autonomia para os gastadores (Ventura, 2017).

Nesse momento, em que executores/gastadores e definidores de prioridades se fortaleciam e os guardiões se fragilizavam, há dois movimentos concomitantes para o reequilíbrio de forças. Em primeiro lugar, é feito um movimento para a recuperação do espaço do Legislativo no processo orçamentário, aqui entendido como *controlador*, mas que se articula como um definidor de prioridade. Rodrigues (2017) aponta que a proposição de vários projetos de lei visando à instituição de obrigatoriedade para a execução de emendas parlamentares foi uma reação ao tratamento dispensado pelo Poder Executivo à incidência do Poder Legislativo no orçamento (Rodrigues, 2017). Assim, a criação da obrigatoriedade do gasto das

emendas ao orçamento coloca os *controladores* na posição de disputar parte dos recursos disponíveis como definidores de prioridade, dado o seu caráter impositivo.

Destaca-se também que entre 2010 e 2015, o Poder Executivo retirou o anexo de prioridades e metas da LDO, discriminando as prioridades no corpo da lei, privando o Legislativo da possibilidade de incluir ações, geralmente obras, neste anexo. A Lei nº 10.180/2001, que criou o SPOF, indica como competência do planejamento coordenar a elaboração do anexo de metas e prioridades da LDO. Seu esvaziamento não apenas limita a atuação dos controladores, mas também fragiliza a ligação do plano com o orçamento, o que pode ser percebido como mais uma perda dos guardiões.

O segundo movimento se dá com a mudança no ambiente fiscal, quando os controladores externos atuam em direção a novas alterações na governança orçamentária, aproximando-se dos guardiões. Em primeiro lugar, uma reinterpretação das normas e práticas então vigentes culmina na destituição da presidenta Dilma Rousseff em 2016. Depois é aprovado um novo regime fiscal dado pela Emenda Constitucional nº 95, com o fortalecimento de uma política fiscal restritiva, consolidando os guardiões em detrimento dos gastadores e definidores de prioridades, mas a posição do controlador como “gastador prioritário” não foi alterada.

Teria havido, portanto, uma aliança entre controladores e guardiões no jogo orçamentário em relação ao período anterior, de prevalência de gastadores e definidores de prioridades. Isso resulta no fortalecimento das metas fiscais como objetivo final da governança orçamentária, embora os controladores tenham preservado seu espaço de definidor de prioridade. Vale destacar ainda os conflitos ocorridos dentro da burocracia dos guardiões, em que técnicos do Tesouro Nacional denunciam as práticas “criativas” de contabilidade fiscal, e os *orçamenteiros* se dividem na interpretação da edição dos créditos orçamentários que deram ensejo ao processo de *impeachment*. De outra parte, a interação da burocracia dos guardiões com seus pares entre os controladores também foi marcada por alianças e disputas.

Essas disputas internas à burocracia e entre os atores envolvidos na governança orçamentária acabam por ter reflexos organizacionais. O enxugamento da secretaria responsável pelo PPA no Ministério do Planejamento é exemplo claro desse processo, bem como a proposição de deslocamento da SOF para o então Ministério da Fazenda – ou, mais recentemente, o abrigo de todos num mesmo guarda-chuva de um “super” Ministério da Economia. Nesse caso, o PPA seria conduzido pela SOF, absorvendo suas funções e, eventualmente, fortalecendo sua utilidade à lógica dos guardiões.

Por fim, ganha espaço na agenda política a discussão em torno da nova lei de finanças, que substituiria a Lei nº 4.320/1964. O espírito da nova lei reforça ainda mais a posição dos guardiões, na medida em que fortalece os instrumentos de

gestão fiscal e fragiliza a relação entre PPA e orçamento. Em contrapartida, com o engessamento da execução dos restos a pagar e da previsão de receitas, fortalece os controladores em detrimento dos gastadores e definidores de prioridades, no que o próprio Poder Legislativo pode ser prejudicado, explicando a dificuldade de sua aprovação.

Nessa mesma linha, o projeto de lei de governança apresentado pelo Poder Executivo, com explícito apoio do Tribunal de Contas da União (TCU), tende a ser inócuo. A proposta busca regulamentar o art. 174 da CF/1988, que determina que a lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado. De um lado, estabelece uma estratégia nacional de desenvolvimento econômico e social, com horizonte de doze anos, ou três PPAs, a qual deve conter cenário macroeconômico para todo o período. De outro, todavia, sem o encaminhamento de outras questões pendentes na institucionalidade em vigor, como o relacionamento entre plano e orçamento ou mesmo a disposição e o tratamento das prioridades de governos nos PPAs, o dispositivo pode permanecer sem efeito.

Resta destacar que as inovações vão sendo introduzidas no arranjo institucional constituído, alterando as relações entre forças na governança orçamentária, mas poucos elementos vão sendo, de fato, substituídos. Prevalece, assim, a sobreposição, em que muitos instrumentos introduzidos no arranjo, que trouxeram benefícios para determinado grupo de atores, continuam compondo as regras do jogo mesmo depois que o equilíbrio de forças se altera. A trajetória mostra que a solução não se dá pela busca do equilíbrio anterior, mas pela introdução de novos mecanismos que vão, cada vez mais, complexificando e enrijecendo a governança orçamentária.

6 CONCLUSÕES

Não há um modelo formatado para a governança orçamentária. Ela se traduz em instituições, com regras formais e informais, que reproduzem equilíbrios de forças entre atores com objetivos distintos dentro do processo alocativo e de implementação das políticas públicas. O período recente demonstra que o ritmo das alterações foi acelerado e novas modificações continuam em pauta, com lacunas relevantes.

A relação do planejamento com o orçamento, com foco nos resultados das políticas públicas à sociedade, fragiliza-se em detrimento da ênfase eminentemente fiscal. Os controladores, distantes da sua posição de independência, inibem, ao lado dos guardiões, a ação dos executores, ao mesmo tempo que preservam sua posição de definidores de gastos prioritários. No entanto, a própria capacidade do Executivo de promover suas prioridades é limitada, revelando a fragilidade do equilíbrio atual.

Nessa linha, o PPA pode ser uma referência geral na condução dos instrumentos orçamentários, mas não tem se mostrado um recurso importante na estratégia dos atores na disputa do orçamento. A orientação estratégica, ao expressar uma estratégia

de desenvolvimento do governo, acaba tendo uma leitura possível por dentro do orçamento, mas em linhas distantes das disputas concretas deste instrumento. Uma estratégia de doze anos, sem conexão com os processos orçamentários e distante do núcleo decisório de cada governo, tende a ter ainda menos influência.

De fato, sua gestão não dialoga diretamente com elementos importantes da gestão orçamentária, como a definição dos contingenciamentos e mesmo a gestão das prioridades. Possíveis funções conectadas ao PPA afetas às atividades de participação social e articulação federativa, que poderiam ter incidência na governança orçamentária, foram enfraquecidas ao longo do tempo. Da mesma forma, os processos avaliativos em torno das políticas públicas no âmbito da gestão do plano, em geral, não servem de referência para a decisão alocativa.

Assim, o PPA não tem desempenhado papel de destaque entre os atores envolvidos na governança orçamentária. As proposições contidas no projeto de lei de finanças em discussão no Congresso Nacional reforçam essa perspectiva. Isso, no entanto, não significa a ausência da atividade de planejamento na previsão do orçamento, mas que ela provavelmente se processa por meio de outros instrumentos.

REFERÊNCIAS

- BARCELOS, C. L. K. **Governança orçamentária e mudança institucional**: o caso da norma geral de direito financeiro – Lei nº 4.320/1964. 2012. Tese (Doutorado) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de Brasília, Brasília, 2012.
- BIELSCHOWSKY, R. O desenvolvimento e o consumo de massa. **Desafios do Desenvolvimento**, Brasília, ano 1, n. 3, 2004.
- BORGES, A. C. C. S. **Governança orçamentária e gasto público no Brasil**: uma abordagem institucional do processo de definição da despesa em âmbito federal. 2015. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2015.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Plurianual 2004-2007**: projeto de lei. Brasília: MP, 2003. v. 1.
- CARDOSO JUNIOR, J. C.; SANTOS, E. A. V. dos. Planejamento governamental e aparato burocrático no governo federal brasileiro: disjuntivas críticas e baixo desempenho institucional – questões para uma agenda de pesquisa e intervenção. *In*: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. de (Org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil**: interseções analíticas. Brasília: Ipea; Enap, 2018.
- CAVALCANTE, P. L.; SILVA, R. S. e. Metodologias aplicadas ao estudo das instituições e do processo orçamentário na América Latina. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 38, jan./jun. 2012.

GARCES, A. C.; SILVEIRA, J. P. Gestão pública orientada para resultados no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 53, n. 4, 2002.

GARCIA, R. C. A reorganização do processo de planejamento do governo federal: o PPA 2000-2003. In: CARDOSO JUNIOR, J. C.; CUNHA, A. dos S. (Org.). **Planejamento e avaliação de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2015.

GOOD, D. A. **The politics of public money**: spenders, guardians, priority setters, and financial watchdogs. 2nd ed. Toronto: IPAC; University of Toronto Press, 2014.

MAGALHÃES JÚNIOR, A. P. de; COUTO, L. F. Gestão de prioridades e núcleo de governo: os casos do Brasil em Ação e do Programa de Aceleração do Crescimento. In: CAVALCANTE, P. L. C.; GOMIDE, A. de A. (Org.). **O presidente e seu núcleo de governo**: a coordenação do Poder Executivo. Brasília: Ipea, 2019.

MORETTI, B. **O planejamento governamental como discurso**: tensões entre política e técnica (1930-2003). 2012. Tese (Doutorado) – Departamento de Sociologia, Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

OLIVEIRA, M. G. de. A construção de um sistema integrado de planejamento e orçamento no Brasil: origens, avanços e desafios. In: GIMENE, M.; COUTO, L. F. (Org.). **Planejamento e orçamento público no Brasil**. Brasília: Enap, 2017.

PAULO, L. F. A. **Plano Plurianual**: teoria, prática e desafios para a sua efetividade. Curitiba: Juruá, 2016.

RODRIGUES, J. A. M. Orçamento impositivo: diferenças de perspectiva entre os poderes Legislativo e Executivo. In: GIMENE, M.; COUTO, L. F. (Org.). **Planejamento e orçamento público no Brasil**. Brasília: Enap, 2017.

SANTOS, E.; VENTURA, O.; NETO, R. PPA, LDO e LOA: disfunções entre o planejamento, a gestão, o orçamento e o controle. In: CARDOSO JUNIOR, J. C.; SANTOS, E. A. V. dos. (Org.). **PPA 2012-2015**: experimentalismo institucional e resistência burocrática. Brasília: Ipea, 2015.

VENTURA, O. O jogo do orçamento. In: GIMENE, M.; COUTO, L. F. (Org.). **Planejamento e orçamento público no Brasil**. Brasília: Enap, 2017.

WILDAVSKY, A. **The politics of the budgetary process**. Boston: Mass, 1964.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

AMARAL, V. L. do. Princípios para ativação do orçamento: orçamento público, Constituição e a busca por igualdade. In: CARDOSO JUNIOR, J. C. *et al.* **Planejamento governamental e finanças públicas no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2017.

CAVALCANTE, P.; PIRES, R. **Governança pública**: construção de capacidades para a efetividade da ação governamental. Brasília: Ipea, 2018. (Nota Técnica, n. 24).

COUTO, L. F. Planos plurianuais e estratégias de desenvolvimento. *In*: GIMENE, M.; COUTO, L. F. (Org.). **Planejamento e orçamento público no Brasil**. Brasília: Enap, 2017.

CUNHA, A. Reformas na gestão pública e a reinvenção do orçamento: reflexões e perspectivas sobre o contexto brasileiro. *In*: REZENDE, F.; CUNHA, A. (Org.). **A reforma esquecida**: orçamento, gestão pública e desenvolvimento. São Paulo: FGV, 2013.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neoinstitucionalismo. **Lua Nova**, n. 58, p. 193-223, 2003.

LESSA, A. C.; COUTO, L. F.; FARIAS, R. de S. Política externa planejada: os planos plurianuais e a ação internacional do Brasil, de Cardoso a Lula (1995-2008). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 52, n. 1, p. 89-109, 2009.

WILDAVSKY, A. B.; CAIDEN, N. **The new politics of the budgetary process**. New York: Pearson; Longman, 2004.