

Raízes da submissão do PPA à lógica orçamentária no Brasil pós CF-1988¹

*Roots of the submission of the ppa to the
budgetary logic in Brazil after CF-1988*

José Celso Cardoso Jr zcelsojr@gmail.com

Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada – IPEA. Brasília, Brasil.

Recebido 17-jun-19 **Aceito** 23-jun-19

Resumo A relação entre planejamento e orçamento está marcada, no Brasil, por um nível insuficiente de institucionalização. Por nível de institucionalização queremos nos referir aos condicionantes técnicos e políticos adequados para um desempenho satisfatório de qualquer função governamental, tais como: i) conceitos, normativos e arranjos administrativos e operacionais claros e compatíveis com a complexidade e objetivos da função; ii) recursos humanos, financeiros e tecnológicos condizentes com o desempenho institucional requerido; e iii) centralidade e legitimidade política da função governamental em questão, por meio das quais ela possa ser efetivada como parte integrante das capacidades governativas de modo geral. O propósito deste texto, portanto, é analisar aspectos da relação entre planejamento e orçamento no poder executivo federal, com vistas a: i) ampliar a compreensão das relações que envolvem ambas as funções públicas; ii) identificar disfunções no arranjo institucional que regula e normatiza as funções de planejamento e orçamento no âmbito federal.

Palavras-Chaves Planejamento Governamental, Plano Plurianual – PPA, Orçamento, Finanças Públicas.

Abstract *The relationship between planning and budget is marked in Brazil by an insufficient level of institutionalization. By level of institutionalization we want to refer to the appropriate technical and political constraints for a satisfactory performance of any governmental function, such as: i) concepts, regulations and administrative*

¹ Este texto é versão reduzida e ligeiramente modificada de Cardoso Jr. e Santos (2018). As opiniões aqui emitidas são de responsabilidade do autor.

and operational arrangements that are clear and compatible with the complexity and objectives of the function; (ii) human, financial and technological resources commensurate with the required institutional performance; and iii) the centrality and political legitimacy of the governmental function in question, through which it can be realized as an integral part of the governmental capacities in general. The purpose of this text, therefore, is to analyze aspects of the relationship between planning and budget in the federal executive branch, with a view to: i) broadening the understanding of relations involving both public functions; ii) identify dysfunctions in the institutional arrangement that regulates and regulates planning and budget functions at the federal level.

Keywords Government Planning, Pluriannual Plan - PPA, Budget, Public Finance.

Introdução

A relação entre planejamento e orçamento está marcada, no Brasil, por um *nível insuficiente de institucionalização*. Por nível de institucionalização queremos nos referir aos condicionantes técnicos e políticos adequados para um desempenho satisfatório de qualquer função governamental. No caso da função planejamento: i) conceitos, normativos e arranjos administrativos e operacionais ainda pouco claros e compatíveis com a complexidade e objetivos da função; ii) recursos humanos, financeiros e tecnológicos não totalmente condizentes com o desempenho institucional requerido; e iii) baixa centralidade e legitimidade política da função planejadora, por meio das quais ela pudesse ser efetivada como parte integrante e necessária das capacidades governativas de modo geral.

Desta feita, acreditamos que uma das formas pelas quais tal situação de institucionalização insuficiente e de descrédito se manifesta no cotidiano de (tentativa de) exercício da função planejamento governamental no plano federal brasileiro pode ser observada pelo o que neste texto chamaremos de *disjuntivas críticas* desta função. Por disjuntivas críticas no exercício da função planejamento, queremos nos referir a um conjunto de pares (e às vezes trios) de dimensões e situações que desnudam a distância entre os mundos real e formal do planejamento governamental *vis-à-vis* o do orçamento federal no dia-a-dia da gestão pública brasileira.²

O propósito deste texto, portanto, é aglutinar e observar aspectos institucionais da relação entre planejamento e orçamento no poder executivo federal, com vistas a: i) ampliar a compreensão das relações que envolvem planejamento e orçamento neste campo específico de atuação do Estado brasileiro na contemporaneidade; e ii) identificar possíveis limites ou disfunções no funcionamento do arranjo institucional que regula e normatiza as funções de planejamento e orçamento no âmbito federal.

Como se trata de um texto exploratório e centrado numa dimensão ausente ou pouquíssima estudada até o momento, ele também se valerá de exemplos concretos e vivências pessoais do autor com as tais disjuntivas

² Há uma boa dose de inspiração, para a construção das disjuntivas críticas, na abordagem desenvolvida por Bourdieu (1996; 2014, por exemplo). E já há alguns trabalhos que abordam esses temas por esta ótica, embora de maneira não tão explícita, por exemplo, no caso específico do planejamento no Brasil, em Santos (2011), Moretti (2012) e Ventura (2015).

críticas, na esperança de que possamos organizar um conhecimento mais acurado acerca da problemática geral, ou ao menos instigar novos olhares e horizontes de pesquisa e investigação para uma agenda progressivamente mais resolutiva no futuro imediato.

Mapa das disjuntivas críticas: sentidos e significados

Desde há muito, mas sobretudo desde a CF-1988, o planejamento governamental convive no país com ao menos dois grandes paradoxos. De um lado, diz-se que: *“todos concordam que planejamento é importante, mas ninguém acredita nele!”*; de outro, que: *“ninguém acredita em planejamento, mas quando confrontamos historicamente planos e resultados, há grande correlação positiva entre ambos!”*.

A situação é tal que mesmo dentro do governo, em ministérios, secretarias e órgãos que, supostamente, existem para pensar e aplicar o planejamento (*como função precípua e indelegável do Estado*), parece predominar certa descrença nesta função. Supondo que as afirmações anteriores sejam verdadeiras, haveria várias explicações possíveis para elas. Em particular, gostaríamos de aqui destacar três dessas explicações especialmente relevantes:

- Desde a redemocratização na década de 1980, apesar de alguns momentos de exceção observados, sobretudo, entre 2003 e 2013, já se vão muitos anos seguidos de desmonte das instâncias, dos instrumentos e, sobretudo, da cultura pública de planejamento no país (CARDOSO JR., 2015).
- Uma crença (para nós, equivocada) na superioridade do livre mercado como mecanismo distribuidor da renda e da riqueza produzida pela sociedade, especialmente em contexto de domínio transnacional das grandes corporações privadas, todas elas – mesmo as não estritamente financeiras – regidas pela lógica dominante da financeirização global da riqueza (BRAGA, 1993; 1997; MASSONETO, 2006).
- Uma crença (para nós, igualmente equivocada) na imensa dificuldade prática (ou mesmo em uma suposta impossibilidade lógica) de organizar de uma forma melhor e mais efetiva a institucionalidade atual de planejamento governamental, já que, embora considerada uma função meritória e necessária, seria algo por demais complexo do ponto de vista institucional e político (CARDOSO JR. e MATOS, 2011).

Não é função deste texto explicar cada uma das razões descritas anteriormente, mas a partir delas, dizer que uma consequência eloquente é a constatação de que o nível de institucionalização da função planejamento governamental no Brasil está longe de ser satisfatório, seja em termos comparativos internacionais, seja em termos domésticos. Alerta-se desde logo que não se trata aqui de uma questão meramente quantitativa, ou seja, *mais ou menos institucionalização*, medida seja pelo tamanho do arcabouço legal e administrativo, seja pelo tamanho dos recursos empíricos envolvidos. Trata-se, isso sim, de conferir à dimensão institucional da função planejamento um caráter político e estratégico, por meio do qual a referida função se enraíza na estrutura estatal e se viabiliza como parte precípua dos processos e capacidades de governo. Daí a relevância, por exemplo, de

confrontar, sob este prisma político, o nível de institucionalização da função planejamento com outras funções de igual importância estratégica para um desempenho institucional satisfatório do setor público federal, como o são, por exemplo, as funções de arrecadação tributária, orçamentação e fiscalização do gasto público, além dos controles burocráticos do Estado. Visto desta maneira, percebe-se mais claramente as diferenças (de enraizamento institucional e poder de atuação) da função planejamento frente às demais funções citadas.

Como dito na introdução, uma das formas pelas quais tal situação de institucionalização pouco adequada se manifesta no cotidiano de exercício da função planejamento pode ser observada pelo que acima chamamos de *disjuntivas críticas* dessa função. As disjuntivas se materializam, especialmente, quando há uma diferença entre a expectativa dos agentes sobre como as coisas deveriam ser ou acontecer e aquilo que realmente se produz ao final de um processo construído no ambiente no qual o Estado trabalha, e operacionalizado por uma burocracia com as características da brasileira. Guarda uma relação com o imaginário dos agentes sobre o que é certo ou errado, correto ou incorreto, desejável ou indesejável, possível ou impossível, à luz das suas expectativas sobre como as coisas deveriam ser. Expectativas essas que, obviamente, têm a ver, especialmente, com as visões de mundo dos agentes e as respectivas explicações sobre as causas do atual estágio de desenvolvimento e desigualdades no país, sem prejuízo de outros fundamentos.

Também é possível identificar essas disjuntivas a partir de situações às vezes marcadas por inadequação (ou baixa aderência) da legislação ou dos sistemas informatizados relativamente à dinâmica concreta dos procedimentos necessários para bem operar determinada ação ou dimensão de uma política pública, ou mesmo de uma sequência de comandos dentro de uma atividade administrativa. Por outras, são situações caracterizadas por diferentes interpretações (e, portanto, apropriações e usos diferenciados) relativamente a um conceito, um normativo ou um desenho de ação dentro de uma cadeia mais longa de necessidades para determinado objetivo, ainda que intermediário ou parcial no escopo mais amplo de uma política pública.

Há, em suma, uma variedade de dimensões e situações cotidianas que, por vezes, mascaram e, por outras, desnudam as contradições intrínsecas dos processos de governo, especialmente em casos como o do planejamento governamental na atualidade, que convive, como citado anteriormente, com uma *institucionalização ainda não plenamente adequada* para o desempenho estatal satisfatório dessa função.

Dito isso, buscamos abaixo identificar algumas das principais disjuntivas críticas, segundo entendimento baseado, sobretudo, em experiências e vivências profissionais do autor em ambientes de trabalho e funções administrativas diretamente relacionadas com a atividade governamental de planejamento público.

Como advertência metodológica e conceitual, é preciso dizer que, em um cenário ideal jamais existente, a função planejamento não deveria apresentar-se de maneira tão distorcida por meio de tais disjuntivas. Ao menos não se apresentaria com graus tão elevados de conflito e contradições, mesmo sendo ambos intrínsecos à dinâmica sociopolítica, como na experiência brasileira recente, notadamente desde a Constituição Federal de 1988 (CF/1988). Mas isso certamente ocorre pelo fato de – é a nossa hipótese – a luta política nacional sobre o tema ser, ao menos desde a redemocratização, sempre muito acirrada e pouco resolutiva. Por trás desse tema (e

muitos outros) apenas aparentemente técnico, esconde-se, na verdade, uma disputa severa por ao menos duas grandes formas de entender, conceber e aceitar a presença e atuação do Estado junto à sociedade, mormente sobre a sua dimensão econômica.

De um lado, coloca-se novamente em pauta – por setores conservadores da sociedade, comunidades da política (partidos, sindicatos e outras agremiações) e da própria burocracia, além da mídia e do empresariado – o caminho liberal, de orientação privatista, que havia vivenciado melhores dias na década de 1990, ainda que apresentando resultados gerais pífios para o país³ De outro lado, embora raramente tenha tido força política suficiente no cenário nacional, permanece como possibilidade – defendida por setores do campo progressista, dentro e fora das estruturas de governo – a via do fortalecimento do Estado, das instituições republicanas e democráticas, e de um desenvolvimentismo renovado e revigorado como método de governo e objetivo maior da nação brasileira.

Dessa maneira, o marco constitucional é importante porque, além de ser a expressão de um pacto social determinado, ele inaugura uma institucionalidade que combina uma série de direitos, garantias e instrumentos associados ao planejamento. Do ponto de vista mais geral, a CF/1988 fundou uma série de comandos de planejamento, como os Objetivos da República, combinados com instrumentos como o Plano Plurianual (PPA), planos setoriais e regionais, entre outros.

Por tais razões, recorremos ao PPA porque ele representa uma inovação constitucional importante, na medida em que cria a possibilidade de fomentar o planejamento do desenvolvimento no país. A opção também se justifica pelo estoque de conhecimento tácito acumulado na administração pública e já publicado em torno do tema,⁴ além do espaço que existe para que ele seja aprimorado. Por outro lado, usamos o PPA conscientes de que sua relação com o planejamento está mais para interseção do que para identidade.

Ressalvas feitas, o PPA vem sendo normatizado e institucionalizado por arranjos e carreiras burocráticas criadas para serem especializadas em temas de planejamento e orçamento (Analista de Planejamento e Orçamento – APO), finanças e controle (Analista de Finanças e Controle – AFC, posteriormente renomeada para AFFC

3 Tal afirmação se refere à deterioração de resultados econômicos e sociais no período, bem como a escolhas institucionais que diminuíram a capacidade do Estado de formular e implementar políticas públicas. Belluzzo e Almeida (2002) e Cardoso Júnior (2013) discutem esse período e suas consequências.

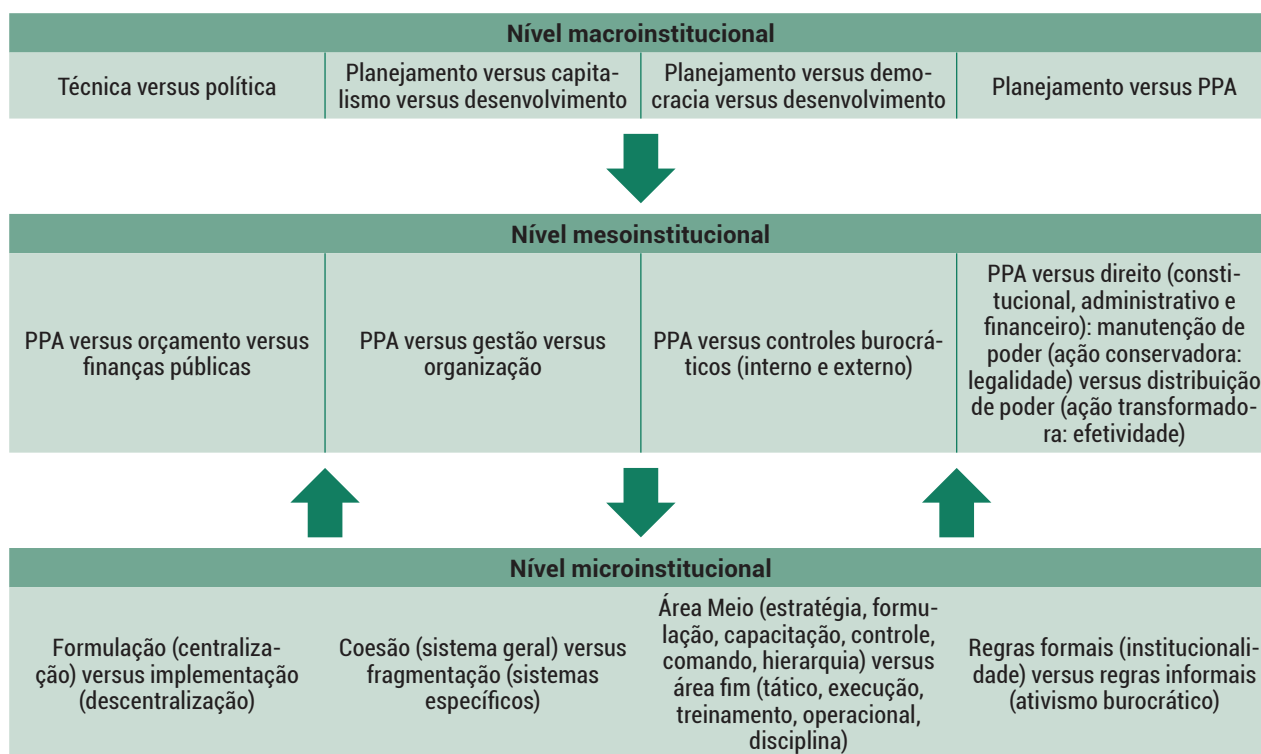
4 Em particular, relembra-se o conjunto de trabalhos sobre planejamento já disponíveis em publicações feitas, fundamentalmente, pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e pela Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Planejamento e Orçamento (Assecor), nesta última por meio da Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento (RBPO).

– Auditor Federal de Finanças e Controle), gestão governamental (Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental – EPPGG) e pesquisa e avaliação (Técnico de Planejamento Pesquisa – TPP), entre outras.⁵

Nesse sentido, os problemas e os debates em torno do planejamento governamental derivam também dessa diversidade. Além de aspectos políticos mais gerais, esse contexto contribui para que as *disjuntivas críticas* tenham contornos tão estereotipados no dia a dia da gestão pública, demarcando na prática os lados e os campos de atuação e de disputa dos burocratas, sobretudo os de médio escalão (LOTTA, PIRES e OLIVEIRA, 2015).

Dessa feita, a **figura 1** procura listar um conjunto mais evidente de disjuntivas críticas aplicadas ao caso do planejamento governamental brasileiro, em suas relações com outras dimensões estatais e funções governamentais igualmente importantes.

Figura 1. Disjuntivas críticas do planejamento governamental brasileiro.



5 Além dessas, Pagnussat (2015) também considera as carreiras de analista técnico de políticas sociais (ATPS), analista de infraestrutura (AIE) e analista de tecnologia da informação (ATI) como parte integrante do rol de carreiras ligadas aos esforços de revalorização do planejamento e reconstrução das capacidades de governo na área, ao menos até 2014. De modo mais amplo ainda, seria possível considerar outras carreiras envolvidas com o planejamento, tais como as carreiras e os cargos do Banco Central do Brasil (BCB), do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), outras carreiras setoriais ou ministeriais específicas, além das novas corporações das agências reguladoras e aquelas responsáveis pelo assessoramento e pela consultoria parlamentar, estas no âmbito do Poder Legislativo. Não obstante, as citadas inicialmente são, sem dúvida, as mais diretamente responsáveis por estruturas, processos, instrumentos e produtos associados ou derivados das exigências formais do PPA.

Evidentemente, não é possível, no escopo deste texto, tratar, de maneira profunda, de todas as disjuntivas tais quais destacadas na figura. Porém, ela ajuda a sistematizar o assunto e tem o mérito adicional de posicionar a função planejamento em um plano superior ao do seu principal instrumento, o PPA, condição necessária para que ele próprio seja viabilizado.

Para fins didáticos, buscamos identificar e classificar as disjuntivas críticas do planejamento governamental brasileiro em três grandes conjuntos, conforme a **figura 1**, a saber: *i*) nível macroinstitucional; *ii*) nível meso-institucional; e *iii*) nível microinstitucional. Neste texto, trataremos apenas das relações entre PPA, orçamento e finanças públicas no Brasil pós CF-1988, relações essas localizadas no nível meso-institucional.

Este nível de análise reúne as principais relações que, por meio do PPA, o planejamento governamental em nível federal no Brasil deve estabelecer com as demais funções governamentais estruturantes, notadamente: finanças públicas e orçamentos; organização institucional e gestão das políticas públicas; controles interno e externo; direito constitucional, administrativo e financeiro.

Em outras palavras, posicionamos o PPA nessa dimensão porque ele é o instrumento que melhor dialoga com todas as demais disjuntivas, quer seja por seu objetivo constitucional, quer seja pelo seu teor potencialmente estratégico. Isso porque é no âmbito de tais relações que as disjuntivas críticas entre planejamento e cada uma das demais dimensões do processo concreto de governar se revelam de modo mais claro e intrincado.

PPA, Orçamento e Finanças Públicas no Brasil pós CF-1988

Talvez a mais crítica das disjuntivas seja essa que relaciona (melhor seria dizer: *congestiona!*) PPA e finanças públicas de modo geral, orçamento aí incluído. Desde a Lei de Finanças de 1964 (Lei 4.320, de 17 de março de 1964), mas sobretudo após a CF/1988 e o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF, Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000) e a EC 95/2016 (que institui o Novo Regime Fiscal, a vigorar por vinte exercícios financeiros, estabelecendo limites individualizados para as despesas primárias), vem-se desenvolvendo no Brasil um lento – *porém contínuo* – processo de institucionalização de cunho fiscalista e um enrijecimento jurídico-normativo das funções de orçamentação e controle interno dos gastos públicos (ambas a partir de uma justificativa teórica associada à transparência e à responsabilização).⁶

Tal processo foi acelerado durante a década de 1990 em função de alguns condicionantes prévios, conforme descrito a seguir.

1. Exigências de organismos internacionais (notadamente, Fundo Monetário Internacional – FMI – e Banco Mundial) como condição para liberação ou renovação de empréstimos em moeda estrangeira.

⁶ Para tanto, ver os determinantes principais desse processo nos trabalhos já citados de Braga (1993; 1997) e Massoneto (2006), além de Bercovici e Massoneto (2016).

2. Fim da conta-movimento do Banco do Brasil (BB) em 1986 e criação na CF/1988 do Orçamento Geral da União (OGU), Orçamento da Seguridade Social (OSS), jamais implementado nos moldes preconizados pela CF/1988, e Orçamento das Empresas Estatais (OEE).
3. Empoderamento e crescente blindagem institucional das organizações federais destinadas ao gerenciamento da moeda (BCB), da dívida pública (Secretaria do Tesouro Nacional – STN, via Siafi) e à unificação e especificação do processo de contabilização orçamentário-financeira do gasto público (Secretaria de Orçamento Federal – SOF, via Siop).⁷

Além desses, apresentam-se outros fatores dignos de nota:

4. A hiperinflação e o descontrole orçamentário decorrentes do fracasso do Plano Collor no biênio 1991-1992, com o consequente *impeachment* do presidente.
5. O escândalo de corrupção dos *anões do orçamento* ao longo do biênio 1992-1993, com envolvimento de parlamentares em torno da malversação dos recursos públicos.
6. A estabilização monetária trazida pelo Plano Real, cuja engenharia financeira necessária ao seu êxito exigia, em concordância com Belluzzo e Almeida (2002):
 - a. A manutenção da taxa oficial de juros permanentemente acima das taxas internacionais, de modo a estimular a entrada de capitais externos, tornando a nova moeda sobrevalorizada em relação às principais moedas estrangeiras (sobretudo o dólar e o euro), de sorte a baratear artificialmente os preços dos bens e serviços importados e, com isso, por meio da abertura comercial e financeira e da concorrência externa, forçar a quebra da inércia inflacionária doméstica e a convergência dos preços internos para algo próximo dos padrões internacionais vigentes; e
 - b. A geração de *superávits* fiscais primários permanentes, obtidos por meio da seguinte combinação:
 - privatização de ativos estatais;
 - reformas sociais e gerenciais visando reduzir e racionalizar os gastos públicos reais;
 - criação, aumento e centralização de tributos junto ao Poder Executivo federal, incluindo aí a desvinculação de recursos por meio de sucessivas medidas provisórias (Fundo Social de Emergência – FSE, Fundo de Estabilização Fiscal – FEF – e Desvinculação de Receitas da União – DRU);
 - aprovação da LRF em 2000, visando, sobretudo, o estabelecimento de limites superiores (ou tetos) para os gastos públicos com pessoal e outras despesas reais, o enquadramento fiscal e

⁷ **Siafi: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal**, é um sistema contábil que tem por finalidade realizar todo o processamento, controle e execução financeira, patrimonial e contábil do governo federal brasileiro. O sistema foi desenvolvido pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) e implementado em 1987. **Siop: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento**, é o sistema informatizado que desde 2009 suporta os processos de planejamento e orçamento do Governo Federal. O sistema foi criado pela Secretaria de Orçamento Federal com o objetivo de integrar os antigos Sigplan: Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento e Sidor: Sistema Integrado de Dados Orçamentários.

financeiro dos entes subnacionais da federação, além da garantia jurídica do governo federal quanto ao pagamento dos compromissos financeiros com a dívida pública;

- aprovação da EC 95/2016, que institui o Novo Regime Fiscal, a vigorar por vinte exercícios financeiros, estabelecendo limites individualizados para as despesas primárias da União; e
- instituição do regime de metas de inflação após a crise cambial de 1999, sustentada por meio de um tripé de políticas macroeconômicas composto por política monetária de manutenção de juros domésticos elevados, administração da taxa de câmbio apreciada e geração permanente de *superávits* fiscais primários.

Tudo isso de modo a transmitir ao mercado financeiro e aos demais agentes privados (nacionais e estrangeiros) a sensação de *confiança* na capacidade do governo de honrar seus compromissos com a sustentabilidade e a solvabilidade da dívida pública federal, desde então gerida pela lógica dominante da financeirização (BRAGA, 1993; 1997).

A par dos processos narrados anteriormente, sendo a manutenção da estabilização monetária a função-objetivo primordial da gestão macroeconômica desde o Plano Real, e considerando ainda o ambiente político-ideológico da década de 1990, de liberalização dos mercados e de redução do papel e do tamanho do Estado brasileiro em suas relações com a sociedade e o mercado, não é de estranhar que, do ponto de vista estratégico, a função-planejamento tenha sido interpretada e aplicada para reforçar o caráter fiscal do orçamento, relegando-se a um segundo ou terceiro planos a estruturação dos condicionantes técnicos e políticos necessários à institucionalização do PPA como instrumento central do processo de planejamento governamental no país.

Já do ponto de vista tático-operacional, três princípios gerais, originalmente positivos, de concepção do desenho institucional do PPA no bojo da CF/1988 não encontraram condições propícias para se realizar, a saber:

1. De acordo com o primeiro, o desejo das forças sociais e políticas da redemocratização, de ver reduzido o alto grau de autoritarismo e discricionariedade no exercício do planejamento nacional, sobretudo durante o regime militar, induziu os constituintes a encurtar o horizonte de planejamento formal do governo, restringindo-o ao mandato quadrienal de cada presidente doravante eleito e atrelando um mandato a outro, visto que, no seu primeiro ano de exercício, cada governo eleito teria que formular o seu PPA para o quadriênio seguinte, ao mesmo tempo em que executasse o último ano do PPA elaborado pelo governo anterior. Supostamente, tal artifício visava reduzir a probabilidade de descontinuidades abruptas das políticas públicas entre um governo e outro, sem, no entanto, impedir que o novo governo pudesse dispor de suas prerrogativas para elaboração e implementação do seu próprio plano de governo por meio de um novo PPA quadrienal;
2. Em segundo lugar, o mesmo desejo anterior, de ver doravante alargada a participação popular direta (via conselhos de políticas públicas e demais formas de participação social no circuito de políticas públicas) e indireta (via representação eleitoral parlamentar) na construção dos desígnios do país, levou os constituintes a formatarem ritos processuais de elaboração e aprovação legislativa do PPA – quadrienalmente –,

da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA) – estas duas, anualmente –, cujas dinâmicas e cujos determinantes específicos em cada caso, sempre premidos pelo curto intervalo de tempo entre um instituto e outro, jamais tiveram – ainda mais nas condições cotidianas de funcionamento da máquina pública narradas acima – condições plenas de se estabelecerem, levando, na verdade, a um excesso de burocratismo procedimental nos processos anuais de elaboração e relacionamento entre LDO e LOA, e a um esvaziamento progressivo do PPA como instrumento principal de definição de diretrizes, prioridades, metas e orçamento do plano (SANTOS; VENTURA e NETO, 2017). Ao contrário, foram as dinâmicas e circunstâncias anuais de definição dos limites orçamentários de cada emenda parlamentar, política, programa ou ministério setorial que, agindo sob a batuta maior das condições já narradas para a manutenção da estabilidade monetária do país, passaram a pautar o escopo e o potencial do planejamento em termos da formulação de diretrizes, objetivos, metas e prazos do PPA; e

3. Enfim, o terceiro dos princípios gerais aludidos se refere ao que, crescentemente ao longo dos anos 1990 e 2000, passou a ser chamado de integração plano-orçamento. Na verdade, uma interpretação benevolente da CF/1988 sugere que haja uma correspondência orgânica entre as pretensões políticas legítimas do PPA e os respectivos arranjos econômico-institucionais de financiamento da despesa pública necessária à concretização do plano. Nessa perspectiva positiva, embora a preocupação correta do constituinte fosse evitar grandes descasamentos entre a capacidade de financiamento de cada política pública *vis-à-vis* a composição do gasto público total, de modo que os governos não tivessem freios endógenos à amplitude de seus projetos ou então que buscassem recorrer a formas inflacionárias ou arriscadas de financiamento, o fato é que a tal vinculação do PPA deveria ter-se dado, desde o início, com o conceito e possibilidades mais amplas das finanças públicas de modo geral,⁸ e não apenas com o conceito e possibilidades restritas do orçamento geral propriamente dito.

Tudo somado, no bojo dos processos anteriormente descritos de institucionalização e empoderamento das funções orçamentação e controle dos gastos públicos federais, e constrangido ainda pela visão canônica do orçamento equilibrado no âmbito da teoria dominante (porém equivocada!) de finanças públicas, segundo a qual a capacidade de gasto e investimento de um ente estatal qualquer deve estar em função da capacidade prévia de poupança própria e qualquer *déficit* anual contábil nessa relação (arrecadação total em T – gastos totais em T) é necessariamente inflacionário, foi-se cristalizando no Brasil – conceitual e juridicamente – a crença (para nós, equivocada) de que o PPA deveria abarcar o conjunto completo de políticas, programas e ações de governo com manifestação orçamentária.

Como consequência, à pretensão totalizante do PPA, com base no orçamento, se sobrepôs o movimento de contabilização integral e detalhada da despesa pública, a qual, por sua vez, deveria ser governada a partir da lógica liberal do orçamento equilibrado, isto é, da ideia forte de poupança prévia como pré-condição para toda e qualquer rubrica de gasto corrente ou investimento do governo. O resultado final, para fechar o cerco, foi que a função controle cresceu e se desenvolveu, normativa e operacionalmente, para controlar (vale dizer: vigiar e

8 Isto é, com os conceitos de *finanças funcionais* (CONCEIÇÃO e CONCEIÇÃO, 2015) ou *finanças desenvolvimentistas* (Fórum 21 et al., 2016).

punir) os desvios de conduta do poder público (nesse caso, dos próprios burocratas ordenadores de despesas públicas) em desacordo com os preceitos definidos pela lógica liberal do orçamento equilibrado.

Assim, antes nascida sob o signo da busca republicana por transparência e responsabilização coletiva dos recursos públicos (isto é, da própria sociedade), a função-controle rapidamente se transformou em agente de inibição e criminalização do gasto público e dos seus operadores.⁹

Considerações Finais

Entre os anos 2003 e 2013, basicamente, houve tentativas de fortalecimento do PPA como ferramenta do planejamento governamental, com mudanças conceituais e metodológicas promissoras, mas incapazes de romper os dogmas já cristalizados e anteriormente apontados. De todo modo, movido pelos imperativos de um crescimento econômico, algo maior naquela década, pôde-se demonstrar na prática que a expansão das políticas públicas poderia capitanear movimentos de alargamento conceitual e operativo das finanças públicas para além da lógica liberal do orçamento equilibrado (CONCEIÇÃO e CONCEIÇÃO, 2015).

Isso se deu por meio de uma utilização mais intensiva das *fontes não-orçamentárias* de financiamento dos gastos públicos, sobretudo a ativação do crédito público (que na prática é uma antecipação de poder de compra ainda não existente como poupança prévia disponível), via maior protagonismo dos bancos públicos (BNDES, BB, CEF, BNB e BASA), das empresas estatais (Petrobras, Eletrobrás etc.), dos fundos públicos (FAT, FGTS, fundos constitucionais do Norte, Nordeste e Centro-Oeste; fundos setoriais operados pela FINEP, CNPq, CAPES etc.) e mesmo dos fundos de pensão atrelados aos bancos públicos e empresas estatais, que, embora entidades de direito privado, possuem seu *funding* principal originário de uma massa de renda de origem pública e por isso podem e costumam operar sob influência ou orientação geral do governo federal ou sob objetivos gerais de determinadas políticas públicas; não apenas, portanto, segundo sinais típicos e exclusivos de mercado.

Assim sendo, se e quando todas as fontes possíveis de financiamento de uma economia aberta e complexa como a brasileira forem levadas em consideração, tanto o escopo como o potencial realizador do PPA estarão postos muito além do orçamento prévio disponível, e muito além do horizonte restrito de quatro anos para sua concretização.

Para tanto, é preciso que o PPA se organize e opere segundo níveis diferentes de temporalidade e de direcionalidade estratégica. As políticas públicas possuem tempos distintos de maturação, bem como priorização estratégica igualmente distinta. Ambas as dimensões – temporalidade e direcionalidade estratégica – precisam estar, a cada nova rodada de PPA, devidamente expressas nos documentos e nos respectivos arranjos de planejamento e execução das políticas e programas governamentais. Essa sugestão é não só factível como indispensável para

9 Para uma visão completa acerca da estruturação e dos dilemas dos sistemas de controles democráticos sobre a administração pública brasileira (isto é: Poder Legislativo, tribunais de contas, Judiciário e Ministério Público), ver Arantes *et al.* (2010); e, especificamente, sobre avanços e desafios na atuação da Controladoria-Geral da União (CGU), ver Loureiro *et al.* (2016).

conferir maior dose de realismo, flexibilidade e exequibilidade às distintas fases de maturação e de priorização das políticas públicas federais.

Concretamente, trata-se aqui de estimular que os horizontes temporais das diversas políticas e dos diversos programas governamentais se expressem livremente dentro do mesmo PPA. Com isso, todos os planos setoriais, considerados robustos e corretos do ponto de vista da política e da estratégia nacional de desenvolvimento, seriam automaticamente incorporados ao PPA, independentemente do respectivo horizonte temporal ou do grau de maturação institucional em cada caso. As atividades de orçamentação, monitoramento, avaliação e controle levariam em conta, para suas respectivas atividades, a especificidade e a temporalidade própria em cada caso.

No que toca especificamente ao orçamento, há duas condições de realização: *i*) é preciso elevar o nível de agregação das unidades mínimas de execução do gasto público, idealmente para o plano estratégico dos objetivos ou das metas do PPA; e *ii*) é necessário aplicar tratamento diferenciado ao gasto público (em termos de planejamento, orçamentação, monitoramento, controle, gestão e participação), segundo a natureza efetiva e diferenciada das despesas em questão, ou seja: se há gastos correntes intermediários para o custeio da máquina pública, o foco deveria recair sobre a contabilização anual e a eficiência; caso sejam gastos correntes finalísticos para custeio das próprias políticas públicas, a sua contabilização deveria ser anual e o foco na eficácia e na efetividade; e se há gastos propriamente em investimentos novos, a contabilização deveria ser plurianual e o foco recair sobre a eficácia e a efetividade.

Referências

ARANTES, R. B. *et al.* Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, Tribunais de Contas, Judiciário e Ministério Público. In: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. (orgs.). **Burocracia e Política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI**. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

BELLUZZO, L. G.; ALMEIDA, J. G. **Depois da queda: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do real**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

BERCOVICI, G.; MASSONETO, L. F. **A Constituição Dirigente invertida: a blindagem da Constituição Financeira e a agonia da Constituição Econômica**. Coimbra: Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2016.

BOURDIEU, P. **Razões práticas sobre a teoria da ação**. Campinas: Papyrus, 1996.

_____. **Sobre o Estado**. São Paulo: Cia das Letras, 2014.

BRAGA, J. C. A financeirização da riqueza: a macroestrutura financeira e a nova dinâmica dos capitalismos centrais. **Revista Economia & Sociedade**, Campinas, v. 2, n. 1, 1993.

..... A financeirização global: o padrão sistêmico de riqueza do capitalismo contemporâneo. In: Tavares, M. C.; Fiori, J. L. (Orgs.). **Poder e dinheiro: uma economia política da globalização**. Petrópolis: Editora Vozes, 1997.

CARDOSO JUNIOR, J. C.; MATOS, F. Elementos para a organização de um sistema federal de planejamento governamental e Gestão Pública no Brasil: reflexões preliminares a partir de entrevistas com dirigentes do alto escalão do governo federal em 2009. In: CARDOSO JUNIOR, J. C. (Org.). **A Reinvenção do Planejamento Governamental no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011.

CARDOSO JUNIOR, J. C. **Mundo do Trabalho e (Des)Proteção Social no Brasil**. Campinas: IE-UNICAMP, 2013.

..... Política e planejamento no Brasil: balanço histórico e propostas ao PPA 2020-2023. In: CARDOSO JUNIOR, J. C. (Org.). **Planejamento Brasil século XXI: inovação institucional e refundação administrativa**. Brasília: Ipea, 2015.

CARDOSO JUNIOR, J. C.; SANTOS, E. V. 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. R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. (orgs). **Burocracia e Políticas Públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília, 2018.

CONCEIÇÃO, D. N.; CONCEIÇÃO, B. N. **Finanças funcionais e as possibilidades econômicas para o Brasil em um horizonte de 20 anos**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2015. (Texto para Discussão, n 10).

FÓRUM 21. *et al.* **Austeridade e retrocesso: finanças públicas e política fiscal no Brasil**. São Paulo: Fórum 21; FES; SEP; Plataforma Política Social, 2016.

LOUREIRO, M. R. *et al.* Democracia e controle da gestão pública no Brasil: avanços e desafios na atuação da CGU. In: MENICUCCI, T.; GONTIJO, J. (Orgs.). **Gestão e Políticas Públicas no cenário contemporâneo**. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2016.

MASSONETO, L. F. **O direito financeiro no capitalismo contemporâneo: a emergência de um novo padrão normativo**. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

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

PAGNUSSAT, J. L. Arranjos institucionais, carreiras públicas e a capacidade de planejamento do Estado brasileiro. In: CARDOSO JUNIOR, J. C. (Org.). **Planejamento Brasil Século XXI: inovação institucional e refundação administrativa**. Brasília: Ipea, 2015.

SANTOS, E. V. **O confronto entre o planejamento governamental e o PPA.** *In:* CARDOSO JUNIOR, J. C. (Org.). A reinvenção do planejamento governamental no Brasil. Brasília: Ipea, 2011.

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. (Org.). **Administração Política, Planejamento Governamental e Gestão Pública no Brasil contemporâneo: trajetória institucional e dilemas estruturais do Estado no século XXI.** São Paulo: Ed. Hucitec, 2017.

VENTURA, O. Planejamento e gestão governamental no Brasil: conflitos entre Niti e Nyaya. *In:* CARDOSO JUNIOR, J. C. (Org.). **Planejamento Brasil século XXI: inovação institucional e refundação administrativa.** Brasília: Ipea, 2015.