

O Plano Plurianual Municipal no sistema de planejamento e orçamento brasileiro

Mario Procopiuck, Evanio Tavares Machado, Denis Alcides Rezende e Fabiane Lopes Bueno Netto Bessa

Introdução

No contexto de inovação das finanças públicas, na medida em que as atividades estatais ganharam importância, o processo orçamentário público deixou de ser mero procedimento da alocação de recursos e passou a agregar novos enfoques e tecnologias que ampliam seu escopo de aplicação (BROWN, 2006). Ele está se transformando em sistema que abrange a conexão e a articulação entre orçamentos globais e locais com vistas a, simultaneamente, alocar recursos, indicar a orientação econômica e planejar cursos de ação – agregando atividades de controle e se revestindo de crescente flexibilidade para agregar novos instrumentos de gestão (CAIDEN, 1988; OLSON *et al.*, 2005) –, com tendências de fortalecimento do papel dos governos locais ao reforçar a descentralização administrativa, financeira e política (ARCALEAN *et al.*, 2007, p. 2; MIKESSELL, 2007, p. 41). Diante da crescente complexidade decorrente dessas novas perspectivas, o Estado brasileiro buscou instituir mudanças estruturais na sua forma de planejar

e administrar (ALBUQUERQUE *et al.*, 2006, p. 14) políticas públicas com base na “idéia de Estado Democrático e Social Fiscal” (MENDES, 2003, p. 1664).

A Constituição Federal de 1988, acompanhando a evolução técnica na matéria orçamentária, e mesmo se antecipando em relação às atuais tendências de integrar o sistema de planejamento e orçamento, tanto horizontal quanto verticalmente, envolvendo os três entes da federação, trouxe expressivas modificações ao instituir os seguintes instrumentos: o Plano Plurianual (PPA); a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Esses instrumentos, hierarquizados e integrados entre si, marcam um ponto importante na evolução do orçamento tradicional brasileiro em direção à institucionalização de práticas mais modernas com efetivo potencial de se constituírem em ferramenta para enfrentar desafios provenientes de um cenário de elevada complexidade, no qual são demandadas soluções capazes de, ao mesmo tempo, manter equilíbrio fiscal e abrir caminhos para a melhoria sustentável na prestação de serviços de interesse público com crescentes padrões de qualidade.

Sob as novas perspectivas da *New Public Financial Management* (NPFM), que têm voltado a atenção para o desenvolvimento e a promoção de novas tecnologias financeiras capazes de servir de instrumentos com potencial de tratar racional e eficientemente as dimensões do planejamento e da gestão da administração pública (OLSON *et al.*, 2005. PADOVANI; FERRANTE, 2006), o presente trabalho tem como foco central discutir a aplicação do PPA como instrumento de gestão, alinhando-o com perspectivas estratégicas viabilizadas pela concatenação entre LDO, LOA, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e Estatuto

da Cidade. Para isso, é traçado inicialmente o cenário permeado pelo sistema orçamentário brasileiro desde a década de 1920, buscando identificar os principais marcos da evolução do orçamento e do planejamento. A seguir é apresentada a fundamentação legal do PPA em âmbito constitucional, seguida pela base normativa infraconstitucional em construção. Por último, ainda no contexto normativo, são explicitadas as abordagens do “Estatuto da Cidade” no âmbito do PPA municipal.

Cenário do processo de planejamento e orçamento brasileiro

No caso brasileiro, com base no esboço histórico delineado por Giacomoni (1998, pp. 48-58), por Matias Pereira (1999, pp. 104-175) e por Tristão (2002), a partir do início do século XX, podem ser identificados alguns marcos na evolução técnica e metodológica do sistema de orçamento até sua inserção como instrumento de planejamento permeável a interferências de variáveis provenientes de um sistema democrático em evolução. Dentre tais marcos se destacam: a aprovação do Código de Contabilidade da União em 1922, que instituiu mecanismos de controle essencialmente contábeis e algumas formalidades que contavam com a participação figurativa do Poder Legislativo; a Constituição de 1937, que internalizou o processo de elaboração do orçamento no Poder Executivo, passando a ser preparado por órgãos técnicos e executado com base em decreto do chefe daquele Poder, sem, portanto, influência do Poder Legislativo; a Constituição de 1946, ao permitir que os membros do Poder Legislativo exercessem ampla e ativamente seu papel no processo, haja vista que não trazia qualquer limitação quanto ao número de emendas que

poderiam ser apresentadas ao Projeto de Lei Orçamentária enviado pelo Poder Executivo. Contudo, o excesso de emendas resultante da não-limitação normalmente levava à dispersão do foco de atenção nas grandes políticas. Isso, aliado à escassez dos recursos, fez com que a influência do Legislativo praticamente se tornasse inócua, propiciando ao Poder Executivo a concretização apenas daqueles projetos ou políticas que lhe interessavam. Também, em função da metodologia então adotada, o modelo orçamentário continuou carecendo de mecanismos de sustentação para adoção de sistemas mais elaborados de planejamento; a edição da Lei 4.320, em 1964, inovou ao prever a figura do orçamento-programa, que, por sua vez, foi viabilizado pelas normas trazidas pelo Decreto-Lei nº 200/67. Esses dois novos instrumentos legais marcaram o abrandamento das restrições metodológicas inerentes ao sistema orçamentário até então vigente para abranger também o sistema de planejamento. Se, por um lado, nessa época houve a evolução do processo de planejamento no plano infraconstitucional, por outro, a Constituição de 1967 bloqueou a efetiva participação do Poder Legislativo na elaboração do orçamento pela definição de regras que, na prática, inviabilizavam qualquer alteração da proposta orçamentária elaborada pelo Poder Executivo.

Sob o aspecto técnico-metodológico, o Decreto-Lei nº 200/67 definiu o planejamento como um dos princípios fundamentais das atividades da administração federal. A administração passou, então, a ter no Orçamento-programa anual – em conjunto com o Plano Geral de Governo, Programas Gerais, Setoriais e Regionais, de duração plurianual, e com a Programação Financeira de Desembolso – o ferramental para conciliação das atividades financeiras

do Estado com suas funções de planejamento. Desse ponto em diante, o orçamento começa a ser visto como uma peça legal pela qual, para cada exercício financeiro, são identificadas as fontes de recursos e indicados os seus destinos, de acordo com programas de antemão elaborados. Em janeiro de 1974, com a publicação da Portaria Ministerial nº 9, do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, foi finalmente consolidada a metodologia que

“(...) o atual PPA, 2004-2007, mantendo a estrutura do plano anterior, inovou ao representar um primeiro esforço de tornar-se permeável à participação social.”

permitiu expressar os objetivos governamentais ao tempo em que permitia unificar a linguagem do orçamento e do planejamento entre União, Estados e Municípios.

Construído esse arcabouço técnico-metodológico, até meados da década de 1970 foram intensas as atividades de planejamento. No entanto, no final dessa década, segundo Rodrigues (1996, p. 9), o ato de planejar, em especial as ações do governo,

foi sendo corroído pelo direcionamento dos esforços governamentais para o combate ao processo inflacionário, que durou até início da década de 1990. A consequência dessa mudança de foco foi a predominância da visão de curto prazo entre os agentes econômicos do País, não obstante as possibilidades inovadoras para estruturação do sistema de planejamento trazidas pela Constituição de 1988, conforme será aprofundado em seguida.

No aspecto político, sob a ótica histórica, considerando a liberdade concedida constitucionalmente ao Poder Legislativo para alterar o Projeto de Lei Orçamentária elaborado pelo Poder Executivo, Tristão (2002, p. 4) sintetiza que “vigora a anarquia na Constituição de 1946 e o autoritarismo na de 1967, tendo sido instituída a liberdade responsável na de 1988”. Sinal da importância da temática orçamentária tratada na Constituição de 1988 pode ser captado no seguinte trecho de um dos relatórios finais da Assembleia Constituinte, trazido por Nóbrega (2002) e por Afonso (1999, p. 6): “A questão do orçamento tem importância fundamental para o exercício das prerrogativas do Poder Legislativo. Essa participação até o momento vem sendo quase nula e tem sido na realidade a causa mais determinante para o esvaziamento do Congresso Nacional. Um parlamento que não pode debater à exaustão, nem emendar matéria tão relevante quanto o orçamento, reduz-se apenas a um colegiado de representantes de um povo que não pode estabelecer suas prioridades na execução das obras de que necessita, as quais são, em essência, a natureza da atividade do governo”.

Sob as novas regras trazidas pela última Constituição começaram, então, a ser trilhados caminhos para sedimentação de um sistema de planejamento e orçamento com

condições de compatibilizar o sistema democrático de definições das diretrizes para o País com inovadoras e consistentes metodologias fundadas na boa técnica. O início dessa nova fase é marcado pelo desenvolvimento da metodologia do PPA, pelo Ministério do Planejamento em conjunto com o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas, que teve sua primeira implementação no quinquênio 1991-1995. Porém, de acordo com Rodrigues (1996, p. 9), somente com a estabilização da economia alcançada em 1994 é que foi permitida a recolocação da discussão de cenários de longo prazo no Brasil, revitalizando, assim, o instrumental do planejamento. Esse novo ambiente ainda foi favorecido pelas novas perspectivas da administração pública, trazidas pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, publicado em 1995, que definiu as bases da Administração Gerencial no Brasil. Esse novo paradigma da gestão pública enfatizou a necessidade de transformação do processo de uma orientação de controle de gastos para uma orientação voltada à busca de resultados (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 28; TRISTÃO, 2002).

Relativamente aos PPAs, as suas implementações ocorreram de acordo com o contexto político e técnico vigente em suas respectivas épocas. O primeiro PPA, que vigorou de 1991 a 1995, foi conduzido pela equipe do presidente eleito em 1989, por meio de eleições diretas, após longo período de privações de direitos por que passou o país. Em um momento conturbado pela crise econômica, pela reestruturação do aparelho administrativo e por crises políticas, o primeiro PPA acabou tomando forma semelhante ao orçamento plurianual de investimentos (OPI) de 1967. O ambiente de turbulência – marcado pelo desmantelamento do

serviço público em decorrência de reforma administrativa desorganizada e paralisante; por conturbadas relações do Executivo com os demais poderes; e por episódios de corrupção, que culminaram com o processo de *impeachment* do então presidente – pouco favoreceu o aperfeiçoamento das bases técnicas para aplicação do novel instrumento de planejamento e gestão. O PPA 1991-1995, sob tais condições, foi elaborado por corpo técnico que trabalhou distante da cúpula de governo, formada por pessoas sem experiência em administração pública e governamental, cujos representantes limitavam-se a declarar intenções genéricas em programas com denominação pomposa, desprovidos de objetivos claros, que decorreram de campanha política baseada em *marketing*, direcionada para uma massa despolitizada e ausente das discussões acerca dos problemas nacionais (GARCIA, 2000).

O segundo PPA, com vigência no quadriênio 1996-1999, foi elaborado em um período dominado pelo esforço do governo em consolidar o Plano Real, conjugado com a busca de retomada do crescimento econômico. Esse período foi marcado pela imperiosa necessidade de superação do atraso tecnológico, de combate à cultura inflacionária, à defasagem das políticas sociais. Nesse sentido, a própria mensagem presidencial encaminhada ao Congresso Nacional afirmou que as diretrizes estratégicas do PPA estavam centradas na construção de um Estado moderno e eficiente; na redução dos desequilíbrios espaciais e sociais; e na inserção competitiva e modernização produtiva. Contudo, de acordo com Garcia (2000, p. 14), esse plano, com ênfase no aspecto econômico, pecou pela não formalização de

instrumentos de coordenação e atualização, e de sistemas estratégicos de direção. O reflexo surtiu na obtenção de resultados típicos de um plano econômico normativo de médio prazo.

O terceiro PPA, para o período 2000-2003, trouxe uma completa modificação de natureza estrutural. O plano passou a ser organizado por programas direcionados à solução de problemas específicos, com objetivos claros e indicadores de *performance*. Cada programa passou a ser constituído por um portfólio de ações orçamentárias com metas e valores estabelecidos para o quadriênio a que se referia. A estrutura dos orçamentos anuais também passou a obedecer ao mesmo formato do PPA, evidenciando, enfim, a integração do planejamento com o orçamento. Outra mudança inovadora apresentada foi o desenvolvimento de um modelo de gestão do plano com as seguintes principais características: um gerente para cada programa, responsável por custos e metas; estabelecimento de programas prioritários estrategicamente, com vistas a estabelecer fluxo regular de recursos; um sistema de informações gerenciais de uso compartilhado; e, dentre outras, a divulgação de resultados para viabilizar meios de controle social. Contudo, novamente as mudanças conjunturais macroeconômicas alteraram a situação do País, motivando a efetivação de significativos cortes financeiros que impactaram negativamente a execução de uma série de programas contemplados pelo PPA. Afora a questão econômico-financeira, o terceiro PPA se fez notório em virtude das profundas modificações estruturais levadas a termo, que permitiram, mesmo que apenas tecnicamente, a implementação de um sistema que passou a possuir estrutura de gestão e a contemplar concomitantemente diretrizes provenientes

do planejamento condicionando a elaboração do orçamento.

Em consonância com a necessidade das novas finanças públicas incorporarem a discussão e potencializarem a participação de atores sociais (STIGLITZ, 2006), haja vista que o orçamento manifesta aspirações e problemas políticos, sociais, econômicos e legais da sociedade (GRANOF, 1978, p. 19), o atual PPA, 2004-2007, mantendo a estrutura do plano anterior, inovou ao representar um primeiro esforço de tornar-se permeável à participação social. Uma das ações que espelham tal inovação é representada pela instalação de fóruns, que ocorreram em todos os Estados e no Distrito Federal, durante o transcorrer do ano de 2003, viabilizados por convênio com a Unesco, envolvendo a Associação Brasileira de ONGs (Abong) e a Interredes. Além disso, dentro de um contexto de escassez de recursos e de restrições normativas para ampliação de gastos, o PPA prevê a ampliação das fontes de captação de recursos, com a possibilidade de participação do setor privado, por meio das Parcerias Público-Privadas (PPPs), em uma série de projetos por ele enumerados. Tanto esse plano quanto o anterior ganharam destaque pelo fato de trazerem esforços no sentido de constituírem estrutura e técnicas de elaboração, com objetivos de viabilizar canais participativos para atores privados e do terceiro setor, apontando assim para o alinhamento com a ampliação dos espaços democráticos, para condução das políticas públicas. Nessa direção, as finanças e o planejamento público tendem a guardar consonância com sistemas de governança e gestão orçamentária participativa, trazidos nas regras do Estatuto das Cidades e com exigências

de transparência e responsabilização, como aquelas delineadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

O Plano Plurianual na Constituição Federal

No âmbito da Assembléia Nacional Constituinte, iniciada em março de 1987, o processo constituinte que tratou das matérias relativas às finanças públicas foi marcado pela ausência de grandes controvérsias, pois buscou, em essência, aperfeiçoar um modelo que já vinha sendo construído ao longo do tempo. O resultado foi a elaboração de texto final não muito distante dos princípios estabelecidos no anteprojeto da Constituição e da redação definida no âmbito do primeiro substitutivo da Comissão de Sistematização (AFONSO, 1999, p. 5). Nesse processo, o relatório da Subcomissão sobre Orçamento e Fiscalização Financeira afirmava que a estrutura orçamentária criada estava filiada ao planejamento de curto, médio e longo prazos, permitindo dessa forma que as prioridades estivessem contidas dentro dos instrumentos de planejamento e orçamento institucionalizados.

No transcurso dos trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte, dos três instrumentos do sistema de planejamento e orçamento, o PPA foi o que levou mais tempo para ter sua forma definida (AFONSO, 1999, p. 15), que, mesmo assim, conforme será visto adiante, ainda depende de lei complementar para sua completa normatização, principalmente em relação à sua organização. O formato do PPA apresentado na Constituição Federal¹ ganha corpo em lei, que estabelece de forma regionalizada as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas

decorrentes, e para as relativas aos programas de duração continuada. Disso resultou que o PPA espelha o enfoque constituinte voltado para a ação planejada de governo, privilegiando o estabelecimento de metas físicas em um horizonte de tempo mais amplo do que as duas outras peças: LDO e LOA². Em síntese, no contexto das finanças públicas a elaboração do PPA se configura um processo de imposição de metas de planejamento, que permite à sociedade dimensionar suas pretensões e seu perfil econômico, integrando-os nas projeções governamentais ou adotando critério próprio para desenvolvimento de suas atividades de acordo com realidades locais (BASTOS; MARTINS, 1991, p. 181).

Em tese, esses três instrumentos orçamentários integram-se de forma harmoniosa, cabendo a LOA respeitar a LDO, e, ambas, atentarem para o PPA. Na relação entre essas três peças, cabe à LDO o estabelecimento das bases necessárias à alocação dos recursos no orçamento anual, de forma a garantir a realização das metas e objetivos contemplados no PPA. Desta forma, a LDO constitui o elo entre o PPA e a LOA, compatibilizando as diretrizes do PPA à estimativa das disponibilidades financeiras para determinado exercício financeiro. Ainda, na relação entre esses instrumentos normativos de planejamento e orçamento, conforme definido no § 4º do art. 165 da CF, os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na CF deverão ser elaborados em consonância com o PPA. Nessa estrutura se percebe a coesão formal de todo o sistema de planejamento e orçamento, que envolve não apenas as finanças públicas, mas, também, os demais subsistemas da Constituição Federal, constituindo assim, o princípio do planejamento ou da programação. Bastos e Martins (1991, p. 184), em

relação à concepção do sistema de planejamento e orçamento traçado na Constituição, afirmam que “a ambição do legislador Constituinte, a toda evidência, não foi apenas a de impor um plano de metas para o planejamento, mas também planejar a economia e as finanças públicas, como um todo”³, “considerando-o como determinante para o setor público e indicativo para o setor privado” (MATIAS PEREIRA, 1999, p. 139).

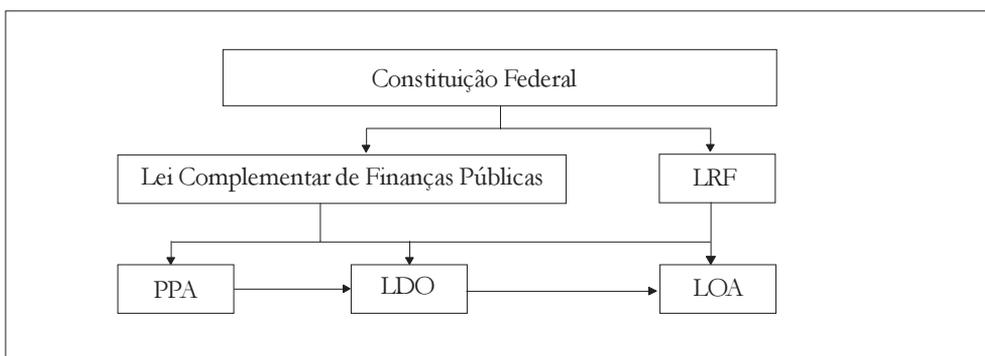
“(...) planos com as características do PPAM podem (...) definir caminhos e responsabilidades dos dirigentes ao prepararem seus programas sob, muitas vezes, pesadas restrições fiscais e elevadas demandas locais a serem atendidas com recursos escassos.”

Em termos operacionais, na esfera federal, no que diz respeito a prazos e duração, na Constituição são estabelecidos os prazos de apresentação dos três instrumentos de planejamento⁴. O projeto do PPA, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, deve ser encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e

devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa. Prazo que atende a uma concepção vista como a mais adequada, tendo em conta que permite, por meio da Lei do PPA, a quem assume a chefia do governo a elaboração e a apresentação ao Legislativo, no primeiro ano de mandato, de um plano de governo com diretrizes, objetivos e metas (GIOMI; AFONSO, 1992) condizentes com suas propostas

diversos atores que interagem para o alcance de seu objetivo”.

Agora, quanto à competência para legislar, o art. 24 da CF atribui à União, aos Estados e ao Distrito Federal. Nos casos de competência concorrente, ficou definido que cabe à União estabelecer as normas gerais. Em síntese, o arcabouço legal de sustentação do sistema de planejamento e orçamento brasileiro delineado na Consti-



Fonte: AZEVEDO, 2005

Figura 1: Arcabouço Legal do Sistema de Planejamento Brasileiro

de campanha e adequado à realidade enfrentada pela administração pública, nesse momento de seu efetivo conhecimento. Além disso, a defasagem de um exercício entre o mandato e a vigência do PPA privilegia a continuidade das políticas públicas e serve como período de transição entre a orientação do mandatário anterior e a do atual. Quanto à implementação do PPA, o Decreto nº 5233/2004, com vistas a institucionalizar estrutura específica de gestão, criou a figura do Plano Gerencial, conceituado como “o instrumento que orienta a implementação, monitoramento, avaliação e revisão de cada programa, subsidia os processos de tomada de decisão e estabelece os compromissos entre os

tuição, já contemplando a previsão de instituição de lei complementar estabelecida nas disposições transitórias, pode ser representado esquematicamente conforme o fez Azevedo (2005) na Figura 1.

Ciente de que a matéria orçamentária constitucional carecia de complementos importantes, a Assembléia Nacional Constituinte definiu no art. 165, § 9º, que lei complementar disporia sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do PPA, da LDO e da LOA. Com vistas a suprir o espaço ainda não preenchido no que concerne à lei complementar, diversas propostas, anteprojetos e projetos têm surgido. De acordo com Giacomoni (2004, p. 82), essas proposições estruturam-se em torno dos seguintes temas: “leis

disciplinadoras da gestão: plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual. Para cada um dos instrumentos, são estabelecidos princípios gerais, conteúdos da proposta e da lei, prazos de encaminhamento e de aprovação e normas de apreciação pelo Poder Legislativo; classificações da receita e da despesa utilizadas na lei orçamentária anual; mecanismos de retificação dos orçamentos anuais; execução orçamentária e financeira, destacando-se as regras de programação dos desembolsos; fundos; exercício financeiro, dívida pública (flutuante e fundada); contabilidade governamental; e controle interno e externo”.

Quanto aos motivos da não aprovação de lei complementar, Giacomoni (2004, pp. 82-83) atribui a três fatores. O primeiro reside na própria amplitude, variedade e complexidade das matérias; o segundo advém da inexistência de mobilização adequada dos segmentos técnico-profissionais atuantes na área de planejamento e orçamento, bem como dos entes da Federação; e, por último, da ausência de simetria do caráter de urgência de todos os conteúdos existentes nos projetos.

Base normativa do PPA e a Lei de Responsabilidade Fiscal

As regras orçamentárias convencionais geralmente atribuíam autoridade aos elaboradores do orçamento permitindo-lhes alocar recursos segundo as preferências do governo, considerando que a orçamentação seria um processo sem limites, que permite ao governo acomodar demandas gastando mais do que efetivamente dispõe. As regras fiscais contemporâneas, em contraste, reduzem tal autoridade para decidir sobre políticas de receitas

e de despesas agregadas. Essas regras, agora definindo diretrizes de Estado, prescrevem o equilíbrio entre a política de obtenção de receitas e alocação de despesas no curto, médio e longo prazos. Nessa perspectiva, cada restrição fiscal passa a ser um limite ao exercício da vontade política. As regras fiscais buscam, portanto, impor exigências aos elaboradores de planejamentos e orçamentos para exercerem o poder de tributar e gastar dentro de restrições fixas, que não variam de acordo com sentimentos políticos ou condições econômicas momentâneas.

A LRF foi, nessa linha, concebida em consonância com o processo de redemocratização e descentralização do estado brasileiro (PROCOPIUCK, 2007, pp. 89-102), em particular, sustentado pelo aumento do poder dos governos locais para gerar e captar recursos e para decidir a alocação do gasto público (AFONSO *et al.*, 2003), procurando “explicitar diretrizes que tomem efetivo o processo de planejamento da Administração” (MOTTA, 2002, p. 1238), com vistas a “preservar a capacidade de financiamento de políticas públicas para futuras gerações” (MENDES, 2003, p. 1665). Essa lei complementar busca instalar e efetivar princípios norteadores da gestão fiscal responsável, planejada e transparente (ALBUQUERQUE *et al.*, 2006, pp. 68-69), fixando limites para o endividamento público e para a expansão de despesas continuadas, propiciando ambiente fiscal favorável ao alcance das metas fiscais necessárias às três esferas de governo, compatível com a estabilidade de preços e com o desenvolvimento socioeconômico sustentável.

Na lei em comento erige-se o princípio da “continuidade administrativa” trazendo maior fidedignidade e realismo ao PPA, à LDO e à LOA (MOTTA, 2002, p. 1288).

Reforçando práticas colaborativas entre os entes da federação, com objetivo de “maximizar a administração e controle local com suporte em maior *expertise* da administração central” (MIKESELL, 2007, p. 42), o art. 64 da LRF, com objetivo de viabilizar a sua aplicação verticalmente na sistematização e no controle do processo de planejamento e orçamento, prevê que “a União prestará assistência técnica e cooperação financeira aos Municípios para a modernização das respectivas administrações tributária, financeira, patrimonial e previdenciária, com vistas ao cumprimento das normas desta lei complementar”.

Com relação à matéria pertinente ao PPA, a LRF reafirma alguns comandos constitucionais e firma outras regras. Há a reafirmação da articulação da LOA com o PPA, quando define que o projeto de lei orçamentária anual (PLOA) deve ser elaborado de forma compatível com o PPA e a necessidade de que a LOA não consigne dotação para investimentos com duração que se estenda além de um exercício financeiro, o qual não esteja previsto no PPA ou em lei que autorize a sua inclusão. As demais regras têm sua importância no campo do equilíbrio fiscal e no fundamental tema que trata da transparência e da participação popular. Além disso, ao menos em parte, a LRF tem a sua importância substantiva, no momento em que supre a decepção até então existente pela falta de regulação infraconstitucional dos comandos maiores, acerca dos princípios fundamentais e normas gerais das finanças públicas (MARTINS; NASCIMENTO, 2001).

No estabelecimento de novas regras, a LRF firmou que a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de declaração do ordenador

da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a LOA e compatibilidade com o PPA e com a LDO (art.16), com isso buscando o alinhamento estratégico e controle da despesa pública (MOTTA, 2002, p. 1288). Descrevendo a relação entre LRF e LDO, Nascimento e Debus (2002, p. 18) afirmam que “a LRF elegeu a LDO como instrumento mais importante para a obtenção do equilíbrio nas contas públicas, a partir de conjunto de metas que, após aprovadas, passam a ser compromisso de governo”. Com a introdução do Anexo de Metas Fiscais para três anos – contendo metas para receita, despesa, resultado primário e nominal e dívida pública –, a política fiscal dos governos adquiriu mapa de voo definido pela trajetória de resultados fiscais compatíveis com esse objetivo (NASCIMENTO, 2003). Assim, com a estipulação de metas claras no curto, médio e longo prazos, foi aberto importante espaço para maior concatenação das peças do sistema orçamentário, composto pela própria LRF, pelo PPA, pela LDO e pela LOA, por consequência, trazendo maior consistência e previsibilidade em relação à ação governamental programada. A consistência e a previsibilidade ganham importância como elementos de incentivo e atração de investimentos internos e externos do setor privado, buscados por governos das diferentes esferas de viabilização de recursos para execução de políticas públicas, por meio de Parcerias Público-Privadas.

A LRF trouxe incentivos à geração de receita própria pelos governos subnacionais e à recuperação do planejamento público, induzindo as autoridades a pensar mais no futuro, identificarem mais possibilidades de captação de recursos e, daí, definir em lei as metas de gastos e resultados. Sobre o gasto, antes de tudo conta a exigência de maior

atenção no momento em que as obrigações são assumidas (ou seja, antes de serem orçadas, e muito antes de serem pagas), e recomendada maior cautela com despesas permanentes. O papel da LDO é fortalecido como verdadeiro instrumento de planejamento estratégico e cada vez mais norteador da elaboração da LOA (TOLEDO, 2002, p. 550; AFONSO *et al.*, 2003).

Sob perspectiva sociopolítica, uma importante regra instituída pela LRF foi a elevação dos planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias ao *status* de instrumentos de transparência da gestão fiscal (art. 48), bem como o asseguramento da transparência mediante incentivo à participação popular e à realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos (§ único do art. 48).

O PPA Municipal e o Estatuto da Cidade

Tomando como perspectiva recentes tendências mundiais, evidencia-se que as reformas de sistemas fiscais intergovernamentais, combinadas com iniciativas de descentralização, vêm realçando o interesse no processo de planejamento e orçamento com vistas a buscar imbricamento entre orçamentos nacionais e subnacionais (TASSONYI, 2002, pp. 187-188; ARCALEAN *et al.*, 2007). Aliado a isso, surge também a necessidade de criar regras e normas capazes de institucionalizar processos e estruturas de governança que permitam torná-los transparentes e permeáveis à influência de atores locais nas políticas de alocação de recursos de modo responsável e transparente por parte dos agentes políticos (PREMCHAND, 1993. KOPITS; CRAIG, 1998. MIKESELL, 2007, p. 42). Nesse

sentido, a carta constitucional de 1988, alinhada a tais tendências, trouxe um capítulo específico que trata da política urbana (Art. 182 e 183), com vistas a ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. A exemplo de outros temas, a efetiva implementação dos instrumentos propostos dependia de lei infraconstitucional com vistas a viabilizar a efetivação plena de instrumentos como: o

“(...) o poder local pode e deve instituir legislação própria com o intuito de estabelecer normatização do PPAM, de modo não-conflitante com a legislação federal e estadual em vigor.”

plano diretor, o instituto da desapropriação urbana, parcelamento ou edificações compulsórios, e o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo.

Finalmente, por meio da Lei nº 10.257/01, conhecida como o Estatuto da Cidade, foram regulamentados os artigos constantes do capítulo relativo à política urbana. Relativamente ao Plano Plurianual

Municipal (PPAM), o Estatuto da Cidade trouxe duas significativas regras que impactam especificamente sobre ele. A primeira, tratada em seu art. 40, § 1º, estabelece que o PPAM deve obrigatoriamente incorporar as diretrizes e as prioridades do Plano Diretor, e a segunda, constante no art. 40, alinhada com a tendência de abertura à participação popular na definição de diretrizes de planejamento e gestão pública, firma que o PPAM deve constar nos debates, audiências e consultas públicas de gestão orçamentária participativa⁵.

Mais uma vez, a regulamentação trata do assunto de forma genérica, não se preocupando em normatizar a estrutura e a forma de apresentação da Lei dos Planos, bem como dos demais instrumentos de planejamento citados. Outro aspecto que continua sem uma regulação e ausente dos debates acerca do assunto é a questão que envolve a articulação dos Planos das três esferas de governo, bem como as relações dos planejamentos metropolitanos com os PPA municipais.

Considerações finais

A evolução do processo orçamentário brasileiro explicita que a prática e as idéias acerca da administração pública são conformadas por instituições e valores políticos, econômicos, sociais e culturais vigentes em determinados períodos históricos. Nessa linha, o contexto da administração pública, mais que a sua composição interna, é que determina o seu funcionamento e seus potenciais de inovação e transformação. É a incidência de forças econômicas, sociais e políticas externas que define as premissas para as estruturas técnicas internas, que balizarão, num primeiro momento, a formulação de modelos e metodologias de planejamento

e, posteriormente, a elaboração e a execução de planos e orçamentos governamentais de acordo com as circunstâncias políticas vigentes em cada momento histórico. Portanto, nessa perspectiva, o processo orçamentário, tanto interno quanto externamente, deixa de estar separado de um contexto mais amplo. Isso é a razão por que a orientação dos sistemas de planejamento e orçamento é sujeita à modernização em função das mudanças sociais e políticas que interferem na sua gestão, controle e definição de responsabilidades (GRANOF, 1978; BOUCKAERT, 2002).

É por meio dos processos de orçamento e planejamento que os governos, dentro de diretrizes políticas socialmente negociadas, são desafiados a exercer eficientemente as suas funções alocativas, de estabilização, distributivas e de impulsão à ação de agentes extra-estatais. As peças orçamentárias e de planejamento, por isso, são documentos tanto políticos quanto econômicos e são produtos dos processos sociopolíticos, por meio dos quais interesses divergentes da nação chegam a acordos. À conta disso, os orçamentos podem ser vistos como documentos políticos por intermédio dos quais os recursos são buscados e apropriados de acordo com julgamentos de valores, e os processos orçamentários e de planejamento como frutos da dinâmica da arena política (HÖGYE, 2002, p. 5). Nessa perspectiva, a *performance* dos governos tem passado a passos largos a ser medida pela responsabilidade e pela credibilidade assumidas em matéria de planejamento de meios com vistas a alcançar eficientemente os objetivos traçados pelas políticas públicas (KAUL; CONCEIÇÃO, 2006).

Nessa linha, considerando os processos de planejamento e orçamento no âmbito local, é importante ter em conta que a

solução dos problemas econômicos e sociais locais não depende única e exclusivamente dos poderes centrais ou estaduais. Neste ponto, por exemplo, sabe-se que mecanismos relativos à política monetária e creditícia são competência da União, e que os reflexos dessas políticas ocorrem não obrigatoriamente de forma simétrica por todo o território nacional, já que cada região ou município tem características socioeconômicas específicas à atividade econômica que predomina dentro de suas fronteiras. Por isso, o poder local, limitado à sua competência, poderá provocar mudanças nas suas políticas fiscal e orçamentária, objetivando promover, de modo claro, mudanças alinhadas às políticas nacionais e regionais. O Plano Plurianual, como ciclo de múltiplos anos, exige o desenvolvimento de um consistente e disciplinado processo que assegure a sua ligação com todos os orçamentos que serão processados durante o período de sua vigência. Dessa forma, planos com as características do PPAM podem tornar-se instrumentos eficazes de controle de despesa e alocação estratégica de recursos a longo prazo, além de mecanismos de apoio à eficiência operacional, por elevarem a necessidade de previsão e, em consequência, definir caminhos e responsabilidades dos dirigentes ao prepararem seus programas sob, muitas vezes, pesadas restrições fiscais e elevadas demandas locais a serem atendidas com recursos escassos (SCHIAVO-CAMPO; TOMMASI, 1999. ARCALEAN *et al.*, 2007).

A atuação local, portanto, requer que algumas premissas fundamentais sejam seguidas, tais como: ações públicas baseadas em processos racionais e coerentes; participação democrática em todas as instâncias e fóruns, com garantia de presença e de voz

da sociedade; corpo técnico capacitado; e controle da gestão no que concerne ao acompanhamento das ações públicas. A conjunção dessas premissas na elaboração e na execução dos processos de planejamento e orçamento torna-se cada vez mais importante pelo fato de o desenvolvimento econômico local almejado ser considerado como resultante de esforço cooperativo da municipalidade. Nesse processo de planejamento e orçamento, como o principal instrumento, o PPAM exerce a função de especificar o que o governo pretende fazer, indicando o que se espera que atores extra-estatais façam, encetando, assim, rumos e promovendo atmosfera e estrutura econômica local estável para que possam funcionar em consonância e sinergia com ambientes estratégicos público-privados mais amplos (PREMCHAND, 2001. GOLDSMITH; EGGERS, 2004). Portanto, sob tais condicionantes, diante da falta de regulamentação específica sobre a matéria fiscal e orçamentária, o poder local pode e deve instituir legislação própria com o intuito de estabelecer a normatização do PPAM, de modo não-conflitante com a legislação federal e estadual em vigor, com vistas a levar a termo as políticas públicas que se façam necessárias em seus espaços territoriais, até que legislação superior entre em vigor.

Dentro desse contexto, considerando a necessidade de maior regulação do processo de planejamento e orçamento entre os entes federativos, a discussão deve ser ampliada no sentido de que essa questão envolva exercícios financeiros e prazos, bem como a integração dos Planos das três esferas de governo. No caso da Lei do PPAM, tendo em vista a diferença do calendário eleitoral municipal em relação aos governos federal e estadual, é preciso considerar que há uma diferença temporal de dois anos,

o que redundará em defasagem de igual período em sua elaboração e vigência. Conseqüência imediata disso é a dificuldade de integração e articulação dos planos municipais com os dos dois outros entes da federação, trazendo sérios prejuízos ao intercâmbio de informações, aos diagnósticos e às análises. Normalmente o resultado desses desencontros tem sido a falta de imbricamento das ações governamentais, em muitos casos gerando, por um lado, problemas de sobreposição de políticas públicas entre as esferas de governo e, por outro, bruscas interrupções de outras políticas no contexto municipal em virtude de mudanças na condução de políticas públicas estaduais e (ou) federais.

A institucionalização do PPA por força de comando constitucional é um marco positivo para a gestão pública pelo fato de introduzir o princípio do planejamento a longo prazo na administração. Todavia, urge que se façam ajustes regulatórios mais amplos no que tange à forma, ao conteúdo, ao processo e à articulação federativa, como formas de consolidar esse importante instrumento de planejamento e gestão, em consonância com as diretrizes provenientes da LDO, da LOA, da LRF e do Estatuto da Cidade, em especial na esfera municipal.

(Artigo recebido em junho de 2007. Versão final em novembro de 2007.)

Notas

¹ Ver Capítulo II, Seção II, art. 165.

² Os demais comandos constitucionais relativos ao PPA tratam dos seguintes assuntos:

a) vedação à emissão de medida provisória relativa ao PPA, exceto quando despesas imprevisíveis e urgentes (alínea d, inciso I, § 1º, art. 62);

b) determinação de que a legislação sobre PPA não seja objeto de delegação (inciso m, § 1º, art. 68);

c) determinação de que o sistema de controle interno dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário avalie o cumprimento das metas previstas no PPA, bem como a execução dos programas de governo (art. 71);

d) atribuição ao poder executivo da iniciativa da lei que versa sobre o PPA (inciso I, art. 165);

e) estabelecimento, de forma regionalizada, de diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada (§ 1º, art. 165);

f) os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na CF serão elaborados em consonância com o PPA e apreciados pelo Congresso Nacional (§ 4º, art. 165);

g) os orçamentos fiscal e de investimento serão compatibilizados com o PPA (§ 1º, art. 165);

h) os projetos de lei relativos ao PPA serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional (art. 166);

i) as emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso sejam compatíveis com o PPA e com a lei de diretrizes orçamentárias (inciso I, § 3º, art. 166);

j) as emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o PPA (§ 4º, art. 166);

k) nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no PPA, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade (§ 1º, art. 167);

l) a função de planejamento é determinante para o setor público e indicativo para o setor privado (art. 174).

³ Neste ponto, cabe destacar que a concepção do planejamento como princípio fundamental a ser acatado na consecução de todas as atividades administrativas por parte do setor público já era preconizado legalmente conforme estabelecido pelos arts. 6º e 7º do Decreto Lei nº 200/1967.

⁴ Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, art. 35, § 2º.

⁵ No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal. Sobre a gestão orçamentária participativa (artigo 4º, III, alínea f), o fundamento para a instituição desse instrumento de controle das finanças públicas no âmbito da União, Estados e Municípios são os princípios constitucionais da participação popular e da democracia direta, preconizados no parágrafo único do artigo 1º da Constituição. Na seção correspondente à fiscalização contábil, financeira e orçamentária, a Constituição, pelo § 2º do artigo 74, confere legitimidade para qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2005, p. 217).

Referências bibliográficas

AFONSO, Jose Roberto Rodrigues. Memória da Assembléia Nacional Constituinte de 1987/88 – as finanças públicas. *Revista do BNDES*, v. 6, n. 11, 02/02/2005. 1999.

AFONSO, Jose Roberto Rodrigues; ARAÚJO, Erika; FERREIRA, Sergio. *Municípios Responsáveis*. Documento. Brasília: BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2003. Acesso: http://federativo.bndes.gov.br/bf_bancos/estudos/e0002072.pdf, em: 05/02/2005.

ALBUQUERQUE, Claudiano; MEDEIROS, Márcio; FEIJÓ, Paulo Henrique. *Gestão de Finanças Públicas: Fundamentos e práticas de planejamento, orçamento e administração financeira com responsabilidade fiscal*. 1ª ed. Brasília: Brasília, 2006. 488p.

ARCALEAN, Calin; GLOMM, Gerhard; SCHIOPU, Ioana; SÜDEKUM, Jens. *Public Budget Composition, Fiscal (De)Centralization, and Welfare*. Working Paper nº 2007-2003. BLOOMINGTON, In: Center for Applied Economics and Policy Research, 2007.32 p.

AZEVEDO, Alexandre Furtado de. *Plano Plurianual*. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, 2005. Acesso: http://ftp3.inep.gov.br/FONAI_MEC/Acompanhamento_-_PPA-.SOF.ppt, em: 15/01/2006.

- BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ivens Gandra da Silva. *Comentários à Constituição do Brasil*. v. 6. São Paulo: Saraiva, 1991.
- BOUCKAERT, Geert. Reform of Budgetary Systems in the Public Sector. In: M. Hôgye (Org.) *Local Government Budgeting*. Budapest: LGI, 2002. pp.19-41.
- BRASIL. *Estatuto da Cidade: Guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. 4ª ed. Brasília: Câmara dos Deputados. Centro de Documentação e Informação, Coordenação de Publicações, 2005.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Gestão do Setor Público: Estratégia e Estrutura para um Novo Estado. In: L. C. Bresser Pereira e P. Spink (Org.) *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. 2 ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998. pp. 21-38.
- BROWN, Mark Malloch. Foreword. In: I. Kaul; P. Conceição (Org.) *The New Public Finance: responding to global challenges*. Oxford: Oxford University Press, 2006. pp. xi-xii.
- CAIDEN, Naomi. Shaping Things to Come. In: I. Rubin (Org.) *New Directions in Budget Theory*. Albany: Suny Press, 1988. pp. 43-58.
- GARCIA, Ronaldo Coutinho. *A Reorganização do Processo de Planejamento do Governo Federal: O PPA 2000-2003*. Textos para Discussão nº 726. Brasília: IPEA-Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2000. 43 p.
- GIACOMONI, James. *Orçamento Público*. 8ª ed. São Paulo: Atlas, 1998. 255 p.
- _____. Bases normativas do plano plurianual: análise das limitações decorrentes da ausência de lei complementar. *Revista de Administração Pública*, v. 28, n.1. pp. 79-91. 2004.
- GIOMI, Waldemar; AFONSO, José Roberto. *A legislação complementar sobre finanças públicas e orçamentos – Subsídios e sugestões para sua elaboração*. Rio de Janeiro: IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Cadernos de Economia, 1992.
- GOLDSMITH, Stephen; EGGERS, William D. *Governing by network: the new shape of the public sector*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2004. 224 p.
- GRANOF, Michael. Financial Forecasting in Municipalities: How Accurate? *Government Accountants Journal*, v.1, n.1. pp. 18-25. 1978.
- HÔGYE, Mihály. Theoretical Approaches to Public Budgeting. In: M. Hôgye (Org.) *Local Government Budgeting*. Budapest: LGI, 2002. pp. 5-15
- KAUL, Inge; CONCEIÇÃO, Pedro. Why revisit public finance today? In: I. Kaul e P. Conceição (Org.) *The New Public Finance: responding to global challenges*. Oxford: Oxford University Press, 2006. pp. 11-12, em: 05/02/2007.
- KOPITS, George; CRAIG, Jon. Transparency in Government Operations. Occasional Paper nº 158. *International Monetary Fund*. 1998.
- MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder. *Comentários à lei de responsabilidade fiscal*. São Paulo: Saraiva, 2001.
- MATIAS PEREIRA, José. *Finanças Públicas: a política orçamentária no Brasil*. São Paulo: Atlas, 1999. 216 p.
- MENDES, Gilmar Ferreira. Lei de Responsabilidade Fiscal, correlação entre metas e riscos fiscais e o impacto dos déficits públicos para gerações futuras. *Fórum de Contratação e Gestão Pública*, v.2, n.14. pp. 1663-1666. 2003.

- MIKESSELL, John L. Developing Options for the Administration of Local Taxes: An International Review. *Public Budgeting & Finance*, v.27, n.1. pp.41-68. 2007.
- MOTTA, Carlos Pinto Coelho. Contratação em final de governo: Decreto 4.479/02. *Fórum de Contratação e Gestão Pública*, v.1, n.11. pp.1287-1291. 2002.
- NASCIMENTO, Edson Ronaldo. Três anos da Lei de Responsabilidade Fiscal. *Boletim de Direito Administrativo*. 2003.
- NASCIMENTO, Edson Ronaldo e DEBUS, Ivo. *Lei complementar nº 101/2000: Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal*. 2 ed. Brasília: ESAF-Escola de Administração Fazendária, 2002.
- NÓBREGA, Marcos. *Lei de Responsabilidade Fiscal e Leis Orçamentárias*. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2002.
- OLSON, Olov; GUTHRIE, James; HUMPHREY, Christopher, Org (Org.). *Global Warning: Debating International Developments in New Public Financial Management*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag, 2005.
- PADOVANI, Emanuele; FERRANTE, Maria Rosaria. The impact of performance measurement on financial forecasting in Italian municipalities. In: *European Group of Public Administration (EGPA) Annual Conference, 06 a 09/09/2006*. Milan, Italy, 2006.
- PREMCHAND, Arigapudi. Public Expenditure Management. *International Monetary Fund*. pp. 53-80. 1993.
- _____. Fiscal Transparency and Accountability: Idea and Reality. In: *Meeting on Financial Management and Accountability, Nov 28-30*. Rome, Italy: United Nations Department of Economic and Social Affairs and the Government of Italy, 2001. p.16.
- PROCOPIUCK, Mario. Governança Local e Redes Sociotécnicas de Difusão Social de TICs nas Cidades de Porto Alegre e Curitiba. 2007. 237 p. *Dissertação de Mestrado*. PPGTU – Programa de Pós-graduação em Gestão Urbana, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba.
- RODRIGUES, Mauro Marcondes. Retomando o Planejamento: O Plano Plurianual 1996-1999. *Revista do BNDES*, v.3, n.5. 1996.
- SCHIAVO-CAMPO, Salvatore; TOMMASI, Daniel. *Managing Government Expenditure*. Manila, Philippines: Asian Development Bank, 1999. 513 p.
- STIGLITZ, Joseph E. Prologue. In: I. Kaul e P. Conceição (Org.) *The New Public Finance: responding to global challenges*. Oxford: Oxford University Press, 2006.
- TASSONYI, Almos. Municipal Budgeting. *Canadian Tax Journal*, v. 50, n.1. pp.181-198. 2002.
- TOLEDO, Jr, Flávio C. de. As portarias ministeriais sobre uniformização das contas públicas: certos pontos relevantes para o município. *Fórum de Contratação e Gestão Pública*, v.1, n.5. pp. 550-552. 2002.
- TRISTÃO, Gilberto. A reorganização do Processo de Planejamento e Orçamento do Governo Federal: Estratégia de Modernização Gerencial. In: VII Congresso Internacional de la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 6-11 Oct. *Anais eletrônicos*. Lisboa, Portugal: CLAD, 2002.

Resumo - Resumen - Abstract

O Plano Plurianual Municipal no sistema de planejamento e orçamento brasileiro

Mario Procopiuck, Evanio Tavares Machado, Denis Alcides Rezende e Fabiane Lopes Bueno Netto Bessa

A partir da perspectiva do *New Public Financial Management*, o artigo traz os aspectos técnicos e políticos que permearam o desenvolvimento do sistema de planejamento e orçamento brasileiro. Considerando os condicionantes dos momentos históricos que interferiram em seu desenvolvimento, são identificadas características políticas, técnicas e metodológicas incidentes no controle financeiro, nas melhorias administrativas, no planejamento e, finalmente, na tendência participativa decorrente da ampliação de espaços democráticos. Em seguida, são apresentados o tratamento constitucional dado ao Plano Plurianual e o aperfeiçoamento do sistema de planejamento e orçamento trazido pela Lei de Responsabilidade Fiscal. São destacadas, para o caso municipal, as inovações contidas no Estatuto da Cidade, com reflexos no Plano Plurianual Municipal. Ressalta-se a importância do processo de planejamento e orçamento na execução das políticas públicas, enfatizando as dificuldades ainda existentes quanto à regulação do sistema de planejamento e orçamento para permitir o imbricamento dessas políticas entre as três esferas federativas.

Palavras-chave: Plano Plurianual; Processo de Planejamento e Orçamento; Estatuto das Cidades

El Plan Plurianual Municipal en el sistema de planeamiento y presupuesto brasileño

Mario Procopiuck, Evanio Tavares Machado, Denis Alcides Rezende y Fabiane Lopes Bueno Netto Bessa

En concordancia con la *New Public Financial Management*, el artículo trae los aspectos técnicos y políticos que actuaron en el desarrollo del sistema de planeamiento y presupuesto brasileño. Considerando los aspectos condicionantes de cada momento histórico que interfirieron en el desarrollo de tal sistema, son identificadas características políticas, técnicas y metodológicas incidentes en el control financiero, en mejoras administrativas, en el planeamiento y en las tendencias participativas, emergentes de la ampliación de los espacios democráticos. Posteriormente se presenta el tratamiento constitucional, dado al Plan Plurianual, y el perfeccionamiento del sistema de planeamiento y presupuesto que trajo la Ley de Responsabilidad Fiscal. Se analizan, a fin de tratar la órbita municipal, las innovaciones en el Estatuto de la Ciudad con reflejo en el Plan Plurianual Municipal. Se destaca la importancia del proceso de planeamiento y presupuesto en la ejecución de las políticas públicas, enfatizando las dificultades que todavía existen, en cuanto a la regulación del sistema de planeamiento y presupuesto, para permitir la armonización de tales políticas entre las tres esferas gubernamentales.

Palabras clave: Plan Plurianual; Proceso de Planeamiento y Presupuesto; Estatuto de las Ciudades

The Municipal Pluriannual Plan within the Brazilian planning and budget system

Mario Procopiuck, Evanio Tavares Machado, Denis Alcides Rezende and Fabiane Lopes Bueno Netto Bessa

By the perspective of the *New Public Financial Management*, the article describes the technical and political aspects that influenced the development of the Brazilian planning and budgeting system. Presenting the determining factors of the historical moments that interfered in its development, it identifies the political, technical and methodological characteristics of the financial control and its influence in the administrative improvements on the planning process, reporting the current tendency towards the enlargement of democratic arenas. Subsequently, it reports the establishment, by the Brazilian Constitution, of the planning and budgeting system and the improvement brought by the Law of Fiscal Responsibility. The study focuses particularly on the

innovations introduced by the Statute of the City, which reflects the Pluriannual plan in the municipal plan. It highlights the importance of the planning and budgeting process in the fulfillment of public policies, emphasizing the persisting difficulties concerning the coordination of the federal, state and municipal spheres.

Key-Words: Pluriannual plan; Planning and budgeting system; Statute of the City.

Mario Procopiuck

Doutorando em Administração (PUCPR), Mestre em Gestão Urbana (PPGTU/PUCPR) e graduado em Administração (UFPR). Analista Judiciário/Administrador da Justiça Federal de Primeiro Grau no Paraná. Contato: mario.p@pucpr.br

Evanio Tavares Machado

Mestrando em Gestão Urbana (PPGTU/PUCPR), especialista em finanças e controladoria (COPPEAD/UFRJ), graduado em economia (UERJ), professor de cursos de curta duração na ESAF/PR, Analista de Planejamento e Orçamento do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em exercício na Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração do Ministério do Esporte. Contato: evaniomachado@terra.com.br

Denis Alcides Rezende

Pós-doutor em Administração (FEA/USP), doutor em Gestão da Tecnologia da Informação (UFSC), mestre em Informática (UFPR), com especialização em Magistério Superior (UTP/PR), graduado em Administração de Empresas (FADEPS/PR) e em Processamento de Dados (FACET-UTT/PR). Professor e Pesquisador do Mestrado em Gestão Urbana da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PPGTU/PUCPR). Bolsista CNPq (Bolsa PDJ). Contato: denis.rezende@pucpr.br

Fabiane Lopes Bueno Netto Bessa

Doutora em Direito das Relações Sociais (UFPR). Professora do Mestrado em Direito Econômico e Socioambiental, Professora convidada do Mestrado em Gestão Urbana (PPGTU/PUCPR) e de cursos de curta duração do ISAE-FGV. Contato: fabiane.bessa@pucpr.br