

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS**

Arthur Reis Rimoldi

**DESAFIOS DAS REFORMAS ORÇAMENTÁRIAS MODERNAS NO BRASIL:  
ORÇAMENTO ORIENTADO PARA RESULTADOS E O PLANO PLURIANUAL**

**Belo Horizonte**

**2017**

**ARTHUR REIS RIMOLDI**

**DESAFIOS DAS REFORMAS ORÇAMENTÁRIAS MODERNAS NO BRASIL:  
ORÇAMENTO ORIENTADO PARA RESULTADOS E O PLANO PLURIANUAL**

Monografia apresentada ao Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Gestão Pública.

Orientadora: Ana Paula Karruz

**Belo Horizonte**

**2017**

**ARTHUR REIS RIMOLDI**

**DESAFIOS DAS REFORMAS ORÇAMENTÁRIAS MODERNAS NO BRASIL:  
ORÇAMENTO ORIENTADO PARA RESULTADOS E O PLANO PLURIANUAL**

Monografia apresentada ao Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Gestão Pública.

---

Dr.<sup>a</sup> Ana Paula Karruz – Professora Adjunta | UFMG (Orientadora)

---

Dr. José Geraldo Leandro – Pesquisador de Pós-Doutorado | UFMG (Banca Examinadora)

Belo Horizonte, 12 de dezembro de 2017.

## AGRADECIMENTOS

Inicialmente agradeço a Deus por diariamente me proporcionar discernimento, foco e a força necessária para seguir adiante em meio às adversidades da vida e, que assim, me colocou no caminho da Gestão Pública – profissão com a qual me sinto realizado e que exercerei com a maior responsabilidade, espírito republicano e dever para com a sociedade.

Agradeço a minha família, meu pai Carlos Rimoldi, minha mãe, Magda Reis, meus irmãos, Pedro e Bernardo pela compreensão por minha constante indisponibilidade e falhas nos últimos tempos e também por todos os momentos que tivemos juntos durante a vida. À minha avó, Maria José, pela compreensão e apoio incondicionais nos momentos de maior estresse e ansiedade, principalmente nos últimos dois anos e por sempre me ouvir e ser o ombro de apoio para quando precisei. À minha avó Dionísia, por estar sempre aberta para me escutar e apoiar nos melhores e piores momentos. À minha tia Heloísa, tias e tios. Sem vocês, eu não chegaria até aqui.

Agradeço aos meus amigos de longa data que sempre estiveram ao meu lado, e também a todos aqueles que se tornaram especiais no decorrer desta breve caminhada que foi a graduação, e que juntos fizeram da minha experiência universitária extremamente enriquecedora. Vocês me ajudaram a evoluir como nunca havia imaginado ser possível. Agradeço especialmente à Vanessa pelo carinho e pelo companheirismo e à nova família que ganhei para a vida, que me impulsiona para cada vez mais alto.

Agradeço especialmente à professora Ana Paula Karruz, pela compreensão, carinho e otimismo em aceitar os meus desafios como se fossem dela próprios, o que tornou este trabalho possível. Muito obrigado, Ana! E agradeço imensamente aos professores desta universidade, que contribuíram para minha formação humana e acadêmica ao compartilharem um pouco do conhecimento científico e muito da paixão pelas questões e desafios que temos a enfrentar em nossa tão desigual sociedade.

E a toda a comunidade do Campo de Públicas, que me faz perceber diariamente que somos muitas as pessoas que dedicam suas vidas a lutar pela melhoria da qualidade vida e conquista de direitos na nossa sociedade.

Por fim, meus agradecimentos a todos que direta ou indiretamente fizeram parte da minha formação. Obrigado!



## RESUMO

Este estudo analisa como se relacionam, no nível do governo federal brasileiro, duas importantes ferramentas do orçamento moderno – o orçamento orientado para resultados (OOR) e a plurianualidade orçamentária, especificamente o Plano Plurianual (PPA). A metodologia adotada para o estudo é a revisão da literatura nacional e internacional especializada e da legislação orçamentária brasileira. Constata-se que o Brasil possui institucionalizados diversos dos instrumentos apontados pela literatura, tanto de plurianualidade, quanto de OOR, porém não faz o uso recomendado deles. Assim, o argumento elaborado é de que ambas as ferramentas se relacionam de forma interdependente, e que a melhoria de uma, ocasiona melhoria da outra. São confrontados os desafios do PPA e do OOR no Brasil, e providas sugestões pontuais de reformas que, acredita-se, podem contribuir para sua consolidação no país, entre elas: a redução no detalhamento dos programas e ações no PPA; a melhoria dos sistemas de informação e indicadores; o aperfeiçoamento do processo de aferição dos custos. Também, foi abordada a utilização do marco de médio prazo como método de gestão da plurianualidade com foco nos gastos, conhecido como *medium term expenditure framework* (MTEF). Defende-se que o MTEF apoiaria o endereçamento sistemático dos principais desafios discutidos neste estudo.

**PALAVRAS-CHAVE:** Orçamento orientado para resultados. Plurianualidade. Orçamento público. Gestão orçamentária. PPA

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1.</b> Caracterização do PPA.....	14
<b>Quadro 2.</b> Principais desafios do PPA e do OOR.....	30
<b>Quadro 3.</b> MTEF e os desafios do PPA e do OOR.....	34

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>8</b>
<b>2</b>	<b>PLURIANUALIDADE ORÇAMENTARIA.....</b>	<b>11</b>
2.1	Instrumentos e gestão da plurianualidade .....	13
2.2	Diagnóstico da plurianualidade no Brasil .....	17
<b>3</b>	<b>GESTÃO POR RESULTADOS E O PAPEL DO ORÇAMENTO .....</b>	<b>20</b>
3.1	Definição, importância e motivadores .....	21
3.2	Estrutura e desafios postos.....	22
3.3	Orçamento orientado para resultados no Brasil .....	25
3.3.1	Perspectiva histórica e instrumentos.....	25
3.3.2	Diagnóstico da orientação para resultados no Brasil.....	27
<b>4</b>	<b>ORIENTAÇÃO PARA RESULTADOS E A PLURIANUALIDADE .....</b>	<b>30</b>
4.1	Sugestões de melhoria.....	30
4.2	MTEF como alternativa .....	33
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>37</b>
<b>6</b>	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>40</b>



# 1 INTRODUÇÃO

A modernização dos sistemas orçamentários é tema de amplos debates entre teóricos contemporâneos da área de planejamento governamental, finanças públicas, mas também foco de elevada atenção por parte de órgãos internacionais como o a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI).

Esses debates gravitam em torno da ideia de eficiência e eficácia da ação do Estado, que se financia através do orçamento público. Dois fatores ganharam saliência nessas discussões, especialmente ao final da década de 1980; são eles: a plurianualidade como forma de planejamento e gestão orçamentária num horizonte de médio prazo (três a cinco anos) (FORTIS, GASPARINI, 2017); e a técnica do orçamento orientado para resultados (OOR), que tem enfoque nas transformações geradas pela ação pública para a sociedade e organizações (ROBINSON, LAST, 2009).

Para além de considerações normativas, diversos países já avançaram na direção de ambas as práticas. Estudo do Banco Mundial apurou que ao final de 2008, três quartos dos países de todo o mundo já haviam adotado medidas de plurianualidade (Banco Mundial, 2013). No mesmo sentido, pesquisa da OCDE realizou um levantamento sobre a adoção do OOR entre seus 30 países membros, identificando iniciativas em 26 deles (CURRISTINE, 2005).

O Brasil não foge à regra. No que tange à plurianualidade, estabeleceu na Constituição Federal de 1988 (CF88) dois importantíssimos instrumentos, o plano plurianual (PPA), que abrange um horizonte de quatro anos, e a lei de diretrizes orçamentárias (LDO), que abarca um horizonte de três anos, articulando e ajustando a conjuntura do PPA para a lei orçamentária anual (LOA) (BRASIL, 1988). A consonância das três peças forma o sistema orçamentário brasileiro.

Além disso, no que tange à orientação para resultados, a lei federal n. 4.320/1964 é a principal norma, dispondo sobre as regras gerais do direito financeiro para elaboração e controle de orçamentos aplicados às três esferas de governo. E tem sido recorrentemente editada desde sua promulgação para adequar o Brasil às práticas orçamentárias mais modernas, como é o caso da portaria do Ministério de Orçamento e Gestão (MOG) n. 42/1999. Essa portaria condiciona no PPA e na LOA a classificação programática de despesas de todas as ações finalísticas do governo (BRASIL, 1999, apud GARCIA, 2012, p. 440).

A classificação programática vista no PPA é um importante elemento para inserir a reforma da orientação para resultados (DIAMOND, 2006). A introdução da visão de médio prazo à orientação para resultados é entendida como uma forma estratégica de olhar mais adiante (Banco Mundial, 2013). Portanto é reconhecida a relação de interdependência entre ambas as técnicas.

Assim, o Brasil possui diversos dos instrumentos tanto de plurianualidade, quanto de orientação para resultados. Contudo, existem barreiras que se colocam no caminho de sua correta aplicação. Dentre elas, as configurações do aparato institucional, as relações de poder, os mecanismos de transparência e *accountability*, e até mesmo as capacidades técnicas são fatores decisivos que podem potencializar ou minar a aplicação desses instrumentos (DIAMOND, 2006; ALMEIDA, NEROSKY, 2006; SILVA, SOUSA, 2013).

Recentemente, Martin Fortis e Carlos Gasparini (2017) publicaram livro intitulado “Plurianualidade orçamentária no Brasil: diagnóstico, rumos e desafios”. A obra é fruto de extenso trabalho no qual tratam de identificar, na vasta literatura internacional disponível, os instrumentos e as formas de gestão da plurianualidade. No contexto brasileiro, explicitam os principais desafios e enumeram sugestões possíveis de reforma. Analisam também como é construído o PPA – desde a etapa centralizada de definição das prioridades governamentais, até a etapa descentralizada de construção setorial dos programas e políticas, com participação dos ministérios.

Este trabalho se ocupa especialmente da etapa descentralizada, por entender que representa a dimensão técnica das políticas públicas (GIACOMONI, 2010), e que aquela melhor se relaciona com a proposta da orçamentação por resultados, baseada no emprego racional de informações e indicadores de resultado no processo decisório segundo critérios de eficiência e eficácia (SCHICK, 2005; ROBINSON, LAST, 2009).

Ainda há muito que se ampliar em produção teórica sobre orçamento e finanças públicas, especialmente na língua portuguesa, o que ocasiona limitações à pesquisa sistemática. Portanto, o presente trabalho tem o objetivo de contribuir para a literatura especializada em orçamento público no Brasil, especialmente pela tentativa de sintetizar no contexto nacional duas práticas altamente recomendadas por órgãos internacionais, a plurianualidade e o OOR.

Dito isso, os esforços aqui são para identificar como o OOR pode ser utilizado para melhorar o processo de gestão da plurianualidade no Brasil, especialmente na etapa

descentralizada de planejamento e definição das estratégias setoriais a cargo dos ministérios. A hipótese adotada é de que o PPA é utilizado como orçamento de médio prazo e não instrumento de planejamento, o que implica sérias consequências para eficiência e eficácia das políticas públicas. O emprego dos instrumentos do OOR no processo decisório auxiliaria a utilização estratégica do plano. A metodologia aplicada é a revisão da bibliografia técnica sobre processos orçamentários no Brasil e no mundo, de leis orçamentárias brasileiras, e de estudos teóricos tradicionais do orçamento e finanças públicas.

Este trabalho está subdividido em seis seções, incluindo esta introdução. A segunda seção conceitua a plurianualidade orçamentária, e diagnostica o uso do PPA como ferramenta de plurianualidade. Na sequência, a terceira seção discorre sobre o OOR e seus principais instrumentos, diagnosticando o contexto de sua implementação no Brasil. Logo após, na quarta seção, são confrontados os desafios do PPA no enfrentamento dos quais a orientação para resultados pode ser utilizada. Seguem-se as considerações finais (na quinta seção) e as referências bibliográficas.

## 2 PLURIANUALIDADE ORÇAMENTARIA

Fortis e Gasparini (2017) recentemente empreenderam grande esforço para compilar e traduzir as melhores práticas internacionais sobre a plurianualidade, ou gestão de médio prazo do orçamento público. Além disso, tratam de trazer essa análise para o contexto brasileiro e descrevem detalhadamente como ocorre a gestão dos instrumentos de plurianualidade, apontando falhas e acertos, e sugerindo caminhos para futuras reformas. A obra é de importante contribuição para o debate no Brasil pela completa e atual análise do sistema orçamentário brasileiro. Portanto, será de grande utilidade e central para a explanação das ideias e conceitos de plurianualidade neste trabalho.

Desde já, é preciso estabelecer uma distinção entre o que se entende por curto, médio e longo prazos. Pouco da literatura percorre essas definições, porque as visões podem assumir tempos diferentes de acordo com cada país (FORTIS, GASPARINI, 2017). No entanto, em se tratando especificamente do Brasil, é possível adotarmos as definições de Diamond (2006, p. 108) – curto prazo: um ano; médio prazo: três a cinco anos; e longo prazo: mais que cinco anos.

O orçamento público é uma ferramenta construída com base em uma série de princípios orientadores constitucionalmente delimitados. Dentre eles, encontra-se o princípio da periodicidade, tipicamente utilizado entre os países na forma de orçamento anual (GIACOMONI, 2010).

Orçamento envolve necessariamente questões políticas, que refletem autorização que o Poder Legislativo concede ao Poder Executivo para realizar determinado programa de trabalho. (FORTIS, GASPARINI, 2017, p. 29)

Fortis e Gasparini (2017, p. 30) argumentam que a anualidade deriva de um processo no qual ocorre pressão do Poder Executivo por um prazo maior de autorização para executar o orçamento, enquanto por parte do Poder Legislativo existe pressão no sentido oposto como forma de aumentar o controle. Assim é criado o conflito político do orçamento e, por outro lado, surge um dilema técnico, no qual quanto mais longo o período dessa autorização, mais imprecisas se tornam as previsões de gasto e receitas do orçamento. Um ano seria o “máximo de tempo durante o qual os parlamentares concordariam em delegar os seus poderes e o período mínimo necessário para que os governos pusessem o orçamento em execução” (STOURM (1912), apud SANT’ANNA E SILVA, 1962, p. 37).

Embora a anualidade orçamentária seja uma prática consolidada, ações do Estado se caracterizam por certa perenidade, e normalmente se estendem por um período superior a doze meses; portanto, alguns problemas podem decorrer dessa visão predominante de curto prazo. Dentre eles, o distanciamento entre planejamento e orçamento, o risco de descontinuidade de projetos iniciados e retrabalho de análise do Legislativo de despesas que perduram por períodos maiores do que doze meses (RIBEIRO, 2010, p. 32).

Parte do argumento é de que a visão anual tende a criar um cenário de disputa entre as agências e órgãos setoriais pelas pequenas parcelas de alocação de recursos. E esse comportamento imprime dificuldades na priorização das despesas, podendo levar a uma programação inchada e pouco eficiente do orçamento (FORTIS, GASPARINI, 2017, p. 31). Além disso, a opacidade das implicações de médio prazo oportuniza medidas fiscais irresponsáveis (FORTIS, GASPARINI, 2017, p. 31).

Uma vez que os juros e amortizações originados de operações de crédito incidem sobre os exercícios subsequentes ao gasto realizado, comprometem os limites orçamentários futuros. No Brasil, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal (lei complementar n. 101/2000) regula, entre outros, os limites máximos de endividamento por entes da federação, o comprometimento com amortizações e liberações de recursos por exercício, todos eles em relação à receita corrente líquida.

Outro aspecto, apontado por Schick (2009, apud RIBEIRO, 2010, p. 14), concerne aos processos administrativos pouco eficientes e muito demorados, que resultam na concentração de despesas no final de cada exercício orçamentário. Para Liernt e Ljungman (2009, p. 3) essa concentração de gastos no final do exercício dá-se pela percepção dos gestores de que não utilizar uma dotação é o mesmo que desperdiçá-la.

A plurianualidade orçamentária é um tema que tem ganhado importância nos últimos anos, justamente como forma de superar os problemas e limitações decorrentes da anualidade orçamentária. Por sua vez, ocorreu principalmente em contexto de disseminação conceitual de importantes órgãos internacionais como Nações Unidas, Banco Mundial e o FMI (FORTIS, GASPARINI, 2017, p. 25). Relatório do Banco Mundial (2013, p. 1) indica que ao final de 2008 mais de dois terços dentre todos os países já haviam adotado medidas de plurianualidade.

Na sequência, esta seção trata de conceituar e discutir as principais configurações de plurianualidade encontradas no contexto mundial, apontando suas potencialidades e desafios. A

análise será seguida de uma explanação sobre como funcionam os instrumentos e a gestão da plurianualidade no Brasil.

## 2.1 Instrumentos e gestão da plurianualidade

Inicialmente, é fundamental compreender que não existe um modelo pré-definido de plurianualidade orçamentária. Ela deve ser concebida com base nas configurações institucionais e nas práticas orçamentárias de cada país, e o processo para sua implantação pensado da mesma maneira (ALLEN, TOMMASI, 2001, p. 178). Não obstante, Fortis e Gasparini (2017) afirmam que a forma com a qual a plurianualidade orçamentária é concebida e gerida deve se condicionar às configurações institucionais, como sistema de governo, forma do Estado, entre outras características, particulares a cada país.

Para delinear conceitualmente o que é e qual o papel da plurianualidade para a gestão da máquina pública, Fortis e Gasparini (2017) sugerem a divisão conceitual entre instrumentos e gestão da plurianualidade. Para os autores, instrumentos de plurianualidade são os mecanismos presentes no sistema orçamentário de cada país que permitem lidar com questões que extrapolam a anualidade orçamentária (dentre estas, os desafios vistos anteriormente). Para homogeneizar os conceitos, os autores propõem certo nível de simplificação dos “tipos” de instrumentos de plurianualidade encontrados em grande parte dos países; são eles:

- a. **Periodicidade maior que um ano:** este instrumento desvirtua o princípio da anualidade, e os orçamentos aprovados pelo poder Legislativo ultrapassam o período de um ano. Podem incidir sobre gastos específicos durante seu período de execução, como adotado pelos EUA, ou mesmo sobre todo o conteúdo orçamentário, como no caso do Uruguai, adepto do orçamento quinquenal, com possibilidade de revisões anuais (FORTIS, GASPARINI, 2017 p. 35). Sem embargo, a ferramenta possui limitações no que diz respeito à capacidade de previsão do cenário de longo prazo. Períodos mais longos podem significar menor previsibilidade das receitas e despesas futuras, principalmente com cenários cíclicos de instabilidade econômica dificilmente contornáveis.
- b. **Carry over:** é o direito de usar uma dotação não gasta após o período para o qual ela foi originalmente designada. Ou seja, é a ferramenta que permite a utilização do orçamento não gasto no exercício fiscal corrente, no decorrer do exercício seguinte

(LIERNET, LJUNGMAN, 2009, p. 3). Possibilita a redução das práticas de concentração dos gastos no fim de cada exercício, aumentando a eficiência e facilitando a execução de políticas e investimentos plurianuais. No entanto, deve-se tomar cuidado com o excesso de dotações acumuladas, que podem ocasionar perda de controle orçamentário sobre as políticas públicas e risco fiscal do governo. Essa medida de flexibilização da anualidade é adotada por uma série de países membros da OCDE, como Estados Unidos, Japão e Suíça (RIBEIRO, 2010).

- c. **Restos a pagar:** é uma ferramenta do repertório brasileiro; proporciona a transferência de um saldo de despesa realizado no exercício corrente para o exercício seguinte. Distingue-se do *carry over* pela sua natureza: enquanto restos a pagar adia para o próximo exercício o pagamento já empenhado de um serviço ou compra, o segundo transfere o direito de utilizar o “saldo residual” no exercício seguinte (RIBEIRO, 2010, p. 20). A natureza dos restos a pagar é de dívida flutuante, pois “constituem compromissos financeiros exigíveis” (FERNANDES, 2004, apud, RIBEIRO, 2010, p. 19).
- d. **Projeções para mais de um ano:** A ferramenta permite prever parâmetros específicos para um horizonte de médio a longo prazo sobre critérios fiscais e de endividamento. Segundo Fortis e Gasparini, (2017, p. 42), possibilita uma diversidade de classificações e subtipos; o Brasil possui dois instrumentos nessa tipificação: a LDO (horizonte de três anos) e o PPA (horizonte de quatro anos), este especificado no Quadro 1.

Quadro 1. Caracterização do PPA

Dimensão	Classificação	Comentários dos autores
<b>Cobertura orçamentária</b>	Integral	“contempla a totalidade das receitas e das despesas públicas previstas para o seu período de vigência”
<b>Obrigatoriedade</b>	Ano 1: obrigatório; Demais: indicativo	“apenas o primeiro ano [...] para os demais anos, o PPA tem projeções que são meramente indicativas”.
<b>Recorrência</b>	Fixo	“é elaborado uma vez a cada quatro anos, podendo, portanto, ser classificado como fixo”
<b>Flexibilidade</b>	Rígido	“prática recente tem sido a de não o revisar regularmente, de tal modo que poderia ser imputado como rígido”
<b>Abrangência econômica</b>	Performance	“se volta para resultados, já que seu desenho parte da identificação de programas (temáticos, nas edições mais recentes) e traz uma série de indicadores de resultados”

Fonte: adaptado de Fortis e Gasparini (2017, p. 43).

Fortis e Gasparini (2017, p. 51) demonstram que a mera instituição de um instrumento (no caso, o PPA) não leva necessariamente a sua funcionalidade adequada. Ademais, é imprescindível considerar o jogo de poder natural das ações públicas, as organizações formais e os mecanismos de transparência e *accountability*. A gestão da plurianualidade utiliza desses instrumentos dentro do aparato organizacional formal e não formal para obtenção de determinados resultados e objetivos no médio prazo; daí, portanto, o caráter indissociável entre o planejamento e a plurianualidade.

Sob esta ótica e preconizado pelo Banco Mundial, surge o método *medium term framework* (MTF), ou marco de médio prazo. O método não possui uma estrutura pré-definida e pode ser empregado dando ênfase a diferentes aspectos, como fiscal, orçamentário, de gastos ou de desempenho; no caso da ênfase no desempenho, é conhecido por *medium term performance framework* (MTPF) (BANCO MUNDIAL, 2013).

Se as alocações de gastos podem ser relacionadas a resultados, faz todo o sentido que o setor público, cujas ações têm impacto de longo prazo, adote ao menos a perspectiva de médio prazo para aferição desses resultados (KASEK, WEBBER, 2009, p. 25). Como será discutido na próxima seção, o Brasil dispõe dos instrumentos para tal, mas não faz o uso correto deles.

Para o Banco Mundial (2013, p. 19), o MTPF representa um patamar avançado de organização orçamentária e exige a consolidação de outra forma de gestão, com ênfase nos gastos, o *medium term expenditure framework* (MTEF) – o qual recebe significativa ênfase na análise do caso brasileiro em Fortis e Gasparini (2017). Segundo o Banco Mundial (2013, p. 7), trata-se de uma abordagem do orçamento público e gestão fiscal que compreende as limitações da anualidade frente ao fato de que a maioria dos programas e ações públicos tem duração que a ultrapassam. Assim, pode ser visto como uma estratégia para estabelecer prioridades na alocação de recursos com um “olhar mais adiante”.

O MTEF respeita o princípio da anualidade orçamentária, ou seja, pretende superar ou flexibilizar suas limitações sem romper com esse princípio. Enquanto método de organização e articulação dos instrumentos de plurianualidade, o MTEF deve ser entendido como um meio para se chegar a um determinado resultado de médio prazo previamente planejado (FORTIS, GASPARINI, 2017, p. 46).



Devido a sua orientação para os gastos, é fundamental que os órgãos e agências setoriais estejam integrados em sua visão estratégica para planejamento e elaboração dos critérios de avaliação das ações. Dentre as principais características do MTEF estão:

- a. Projeções plurianuais sistemáticas:** para os cenários macroeconômicos, para as prioridades governamentais e para os orçamentos anuais orientados para resultados. Idealmente as projeções devem ser revisadas periodicamente para que o foco plurianual se mantenha atualizado à programação governamental. No Brasil, o instrumento que assume essa função é o próprio PPA, conforme será aprofundado adiante.
- b. Distinção clara entre programas em andamento e novos programas:** fundamental para identificar as possibilidades de criação eficiente de novos programas, evitando provocar incremento irresponsável da despesa ao contexto plurianual. Nesse sentido, tende a favorecer a priorização e o uso estratégico do orçamento.
- c. Conexão entre marco fiscal, prioridades de governo e as receitas e despesas:** a consistência dessas informações no médio prazo auxilia na responsabilidade fiscal e promove coerência da tomada de decisões orçamentárias, porém demanda o desenvolvimento de mecanismos específicos. Infelizmente, é a prática mais difícil de implementar, devido à natureza política do processo orçamentário. Conforme será visto, o Brasil não foge a este contexto e existe uma grande lacuna principalmente pela opacidade na priorização da ação governamental.

Para Fortis e Gasparini (2017, p. 48), a articulação e gestão destes três instrumentos essenciais demanda uma configuração institucional propícia, envolvendo fases centralizadas (*top-down*), de definição das prioridades governamentais, onde devem ser delimitados e divulgados os tetos de gastos setoriais. Requerem, ainda fases descentralizadas (*bottom-up*), com a participação de diversos atores e órgãos setoriais, para o levantamento dos custos e preparação dos programas em conformidade com as prioridades e dentro dos limites estabelecidos.

Evidente importância deve ser dada ao planejamento, etapa crucial que irá orientar todas as decisões posteriores e, conseqüentemente, o êxito ou não das políticas públicas. A perspectiva dos autores (FORTIS, GASPARINI, 2017, p. 167) é de que o planejamento é constituído de objetivos setoriais, ligados às prioridades governamentais, o alinhamento programático, que possibilita a ação intersetorial (ministérios vistos como membros de um elemento único, o

Estado) e visão estratégica, que “seleciona uma cadeia de ações para alcançar seus objetivos” (MATUS, 1991, p. 28, grifo próprio).

Na sequência, serão analisados os instrumentos de plurianualidade disponíveis no Brasil e a gestão dos mesmos, evidenciando ao final quais são os principais avanços e reformas necessários no país, especificamente sobre a etapa descentralizada (*bottom-up*) do PPA.

## 2.2 Diagnóstico da plurianualidade no Brasil

O Brasil dispõe de três principais instrumentos de plurianualidade. Os restos a pagar, estabelecidos no arcabouço instrumental da lei n. 4.320/1964, e outros dois grandes instrumentos institucionalizados pelo art. 165 da CF88, sendo eles o PPA e a LDO – os quais, juntamente com a LOA, formam o tripé do sistema orçamento brasileiro (GIACOMONI, 2010; PIRES, 2011).

O PPA é o instrumento formal de planejamento orçamentário brasileiro e abarca um horizonte de quatro anos, sendo aprovado no segundo ano de mandato de cada governante (PIRES, 2011, p. 70). Além disso, compreende todos os órgãos da administração direta e abrange as despesas públicas de duração continuada e os investimentos públicos. Também, pressupõe-se que o PPA possa prevenir a descontinuidade de programas e ações por discordâncias propiciadas pelo ciclo político.

A LDO, por sua vez, é responsável pela articulação entre o PPA e a LOA. Assim, o PPA delimita o escopo das outras duas leis, ou seja, o plano é concebido para coordenar as despesas governamentais. Além disso, o art. 74, incisos I e II da carta magna estabelece a necessidade do controle de execução das metas previstas no PPA, e a avaliação dos resultados de eficiência e eficácia da gestão orçamentária (GARCIA, 2012, p. 432). Contudo, para os critérios normativos como a estrutura e o conteúdo do PPA, a CF88 determina a criação de legislação própria:

Art. 165, parágrafo 9º: Cabe à lei complementar:

I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual. (BRASIL, 1988).

Passados quase trinta anos de promulgação da Constituição, o instrumento (PPA) carece da prometida regulamentação e orientações para elaboração. Assim, seu principal ordenamento jurídico se ampara na lei n. 4.320/1964 (GIACOMONI, 2010). Garcia (2012), ao analisar os PPAs de 2004, 2008 e 2012, identificou duas dimensões principais que orientam sua elaboração. A primeira é a estratégica, que se destaca pela construção de cenários a) de caráter

macroeconômico, que buscam delinear prognósticos de um futuro próximo para a economia nacional, e b) fiscais, tentando aferir o grau de sustentabilidade do plano, através da verificação de existência de fontes de financiamento para os programas pretendidos. Esta dimensão se refere à etapa centralizada do processo, com participação do núcleo político e órgãos de regulação fiscal, como Ministério da Fazenda através da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e do Banco Central. Nela, os PPAs visam principalmente:

[...] esclarecer o contexto econômico e social, fornecendo dados sobre conjuntura nacional e internacional, contribuindo para formular diagnóstico sobre o estado em que o país se encontra, e apontando caminhos factíveis para se alcançarem os objetivos de longo prazo fixados pelos governantes. (FORTIS, GASPARINI, 2017, p. 76)

A segunda dimensão seria a programática, que se propõe a traduzir as prioridades em estratégia e programas, estes subdivididos em objetivos, metas e ações, criando a conexão necessária entre o planejamento e o orçamento (GIACOMONI, 2010, p. 102). O conceito da classificação por programas será melhor abordado na seção seguinte, por se relacionar diretamente com a orientação para resultados (PAULO, 2010). Esta dimensão programática é vista como etapa crucial do MTEF, pois a alocação dos recursos em programas deve, em tese, refletir as prioridades governamentais (BANCO MUNDIAL, 2013, p. 8).

Contudo, relatório do Banco Mundial (2013, apud FORTIS, GASPARINI, 2017) sobre o PPA brasileiro destaca inexistência de transparência dos mecanismos de definição das prioridades governamentais no PPA – em especial os atores e entidades envolvidos e os critérios adotados. Ainda segundo o relatório, muitas vezes não é possível nem mesmo a identificação de quais são as prioridades expressas nos cenários; portanto, o Brasil se distancia do MTEF neste quesito.

Garcia (2012, p. 446) pondera que não é possível identificar com clareza a integração entre os cenários e os programas, o que acaba por comprometer a utilização estratégica do instrumento (PPA). A visão do autor é reforçada pelo relatório do Banco Mundial (2013), quando este constata que no PPA a estratégia governamental é muito vaga e os custos não são necessariamente quantificados. Portanto, o PPA frequentemente perde seu caráter estratégico, e deixa de alocar os recursos com base nos objetivos de governo.

Além disso, o processo de planejamento acontece independentemente do PPA, diversas vezes com uso de metodologias próprias. Somente depois de concluída esta etapa é que ocorre o “preenchimento” do plano, para cumprir com o procedimento estabelecido.

[...] até mesmo a Presidência da República lhe atribui pouca relevância, considerando-o peça meramente burocrática, o que explica o surgimento de novos instrumentos de

planejamento, como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). (PAULO, 2010, p. 184)

Desconexa do planejamento estratégico, a alocação de recursos se torna ineficiente e inviabiliza a mensuração do desempenho e avaliação do gasto. Consequentemente, o processo de retroalimentação do ciclo de políticas públicas deixa de ocorrer, o que dá margem para o estabelecimento do incrementalismo do gasto público, uma vez que não será mais possível identificar pontos de melhoria, ou mesmo necessidade de encerramento de políticas já estabelecidas. Este aspecto será abordado com mais profundidade na próxima seção. Assim, qualquer avaliação de desempenho das medidas adotadas é inviabilizada, uma vez que as distorções “se propagam desde as fases de planejamento, orçamento e administração financeira, até as etapas de avaliação e controle” (FORTIS, GASPARINI, 2017 p. 194).

Almeida e Nerovsky (2006), em estudo sobre o orçamento por resultados no Brasil, identificaram que o plano é excessivamente detalhado. Para Matus (1991), o plano deve ser seletivo, o que não ocorre com o PPA. Técnicos do Banco Mundial (2006, apud, PAULO, 2010, p. 180) apontam tal nível de detalhamento como falha fundamental do PPA, produzindo uma burocracia que não gera resultados.

Especificamente sobre o PPA 2012-2015, Paulo (2013) qualifica como altamente danosa a exclusão de itens gerenciáveis, como a identificação dos responsáveis por programas ou mesmo os parâmetros de monitoramento e avaliação. A decisão tomada foi para transparência, como forma de facilitar a interface com a sociedade. Porém, como o próprio autor já defendia, “não cabe ao PPA promover a transparência do gasto público, mas sim orientá-lo” (2010, p. 183).

Garcia (2012, p. 445), em exaustivo estudo sobre os PPAs, elenca uma série de razões para mudança da forma de se elaborar e utilizar o instrumento. Dentre os destaques apresentados estão a necessidade de articulação intersetorial, para viabilização das políticas públicas, principalmente nos maiores níveis gerenciais (ministeriais). Também, está identificada a necessidade de processos de monitoramento e avaliação baseados nos resultados, e não mais na execução. Este aspecto específico será abordado em maior profundidade na seção subsequente.

### 3 GESTÃO POR RESULTADOS E O PAPEL DO ORÇAMENTO

Nas últimas três décadas, um grande número de países membros da OCDE e outras economias emergentes passaram a introduzir reformas em seu sistema de gestão, abraçando métodos de gestão por resultados. Como pano de fundo, está o amplo leque de reformas nos sistemas de gestão governamental orientados para resultados protagonizados no final da década de 1980 pela Nova Zelândia, seguida pela Austrália, que posteriormente foram adotados em diversos países como Estados Unidos, Canadá e França (MAKÓN, 1998; DIAMOND, 2005). As reformas foram denominadas como Nova Gestão Pública, e deram ênfase aos resultados de produção e ao desempenho do orçamento público através de informações e indicadores de performance (DIAMOND, 2006).

Mais uma vez, à moda do ocorrido na década de 1950, após a difusão pelas Nações Unidas do método de orçamento por programas baseado no modelo norte-americano de orçamento (DIAMOND, 2006), o foco das reformas estava diretamente relacionado com o processo de gestão do gasto público. Para este novo modelo, Diamond (2006) cunhou o termo de novo orçamento de desempenho, o que mais tarde passou a ser conhecido por orçamento orientado para resultados – ou *performance-based budget*. Pela nova visão, assume-se que seja necessário haver enfoque especial sobre o papel do orçamento enquanto instrumento de gestão para atingir objetivos, conforme Robinson e Last (2009) resumidamente explicitam:

Da mesma forma como a implementação da Gestão para Resultados é uma estratégia para operacionalizar os conceitos da Nova Gestão Pública, a implementação do Orçamento por Resultados, por sua vez, é uma maneira eficaz de interpretar e implementar a estratégia de Gestão para Resultados. (ROBINSON; LAST, 2009)

A principal diferença para os orçamentos tradicional e por resultados é que a visão por resultados pressupõe, na percepção de Fortis (2008), uma mudança profunda nos paradigmas de orçamento público: transferência do foco antes sobre as ações finalísticas, produtos ou serviços (*outputs*), para os resultados (*outcomes*) que todas essas ações geram. A percepção de Fortis (2008) converge com as de Diamond (2005, 2006), Robinson e Last (2009) e Giacomoni (2010).

Almeida e Nerosky (2006) defendem que a orientação dessa nova reforma se associa a uma preocupação cada vez maior com a “boa governança”, a qual, em última instância, traduz-se em “atender às demandas, aos interesses e às expectativas dos beneficiários, sejam cidadãos ou organizações, criando valor público” (BRASIL, 2009, p. 6).

O Brasil se insere no leque de países que adotou reformas do aparato orçamentário e da gestão orientada para resultados no final da década de 1990. Por esse motivo, as próximas páginas dedicam-se a identificar na literatura especializada as principais características e recomendações para êxito do orçamento por resultados, ao passo que arrola também os instrumentos e ordenamentos dos quais o Brasil já dispõe. Ao final, trata dos principais desafios que o país ainda precisa superar.

### 3.1 Definição, importância e motivadores

Conforme visto anteriormente, o orçamento por resultados transfere o foco dos indicadores de desempenho do orçamento, que antes repousava sobre os produtos e ações, para os resultados que estes geram na sociedade. Esta mudança de paradigma é um passo essencial, mas não deve ser encarada como suficiente para lograr êxito na implantação do OOR (MAKÓN, 2008; SCHICK, 2008; ROBINSON, LAST, 2009).

É importante para essa, assim como qualquer outra abordagem do orçamento, compreender que os recursos públicos são escassos (PIRES, 2011). Na prática típica, o gasto público é caracterizado pela incrementalidade, ou seja, o orçamento anual é consumido pelas políticas antigas e a cada novo ciclo as novas propostas devem competir por uma pequena fatia na forma de “incremento” do orçamento (WILDAVSKY, 1986). Deste modo, a incrementalidade do gasto público é entendida pelos teóricos como uma barreira à eficiência da gestão pública como um todo.

Em contraposição a esse *modus operandi*, uma das principais contribuições proporcionadas pela nova abordagem é a capacidade de combater o incrementalismo do gasto público e promover disciplina fiscal (FORTIS, 2009). A mudança no *mindset* proporcionada pela orientação para resultados ocasiona uma revisão da incrementalidade, vez que as decisões orçamentárias passam a ser tomadas com base nos resultados esperados e obtidos de cada programa (SCHICK, 2008; ROBINSON, LAST, 2009).

Ao analisar relatório da OCDE (CURRISTINE, 2005), Fortis (2008) conclui que iniciativas de OOR têm sido implantadas em todo o mundo, inclusive nos países em desenvolvimento, com o pressuposto de modernização e eficiência do setor público. Três dos principais objetivos encontrados por Fortis (2008) no relatório são: a) melhorar eficiência e

eficácia do gasto público; b) obter informações para melhorar alocação dos escassos recursos; e c) em menor grau, reduzir o gasto público.

O pressuposto da orientação para resultados é que os tomadores de decisão, em posse de importantes informações de performance, tornam-se capazes de avaliar o futuro de cada programa governamental (ampliação, manutenção, reformulação ou descontinuidade). Além disso, o orçamento público se torna mais aberto para novas políticas e programas, sem que necessariamente implique expansão do gasto (ROBINSON, LAST, 2009).

Orçamento por Resultados objetiva melhorar eficiência e eficácia do gasto público ao conectar o financiamento das políticas públicas aos resultados que elas geram, criando informações sistemáticas sobre o desempenho das ações governamentais. (ROBINSON, LAST, 2009, p. 2)

É por isso que Makón (2008) entende o orçamento por resultados como um método de incorporação dos indicadores de impacto e resultado das ações públicas ao processo orçamentário. Assim, propicia a conexão necessária entre planejamento governamental e orçamento público. Contudo, Almeida e Nerosky (2006) contrariam essa visão estritamente técnica ao afirmarem que o fim último da orientação por resultados é a boa governança, que se traduz em práticas de eficiência, eficácia, transparência e responsabilidade com o gasto e com as ações públicas. Silva e Sousa (2013) harmonizam essas visões asseverando que o OOR parte do objetivo “de aprimorar o processo de planejamento e orçamento, ressaltando a importância dos resultados das políticas públicas implementadas de maneira a propiciar produtos (bens e serviços) de qualidade que atendam às reais necessidades da sociedade” (SILVA, SOUSA, 2013, p. 5).

A seguir estão relacionadas as principais estruturas para implantação com sucesso do orçamento por resultados, e identificadas estruturas que o Brasil já possui em alguma medida.

### 3.2 Estrutura e desafios postos

Embora a orientação para resultados possa parecer extremamente interessante do ponto de vista da sociedade, organizações e do próprio governo por aumentar eficiência e eficácia das políticas públicas, a introdução da ferramenta no processo orçamentário não é uma tarefa trivial (SILVA, SOUSA, 2013). Na realidade exige a consolidação de uma estrutura mínima de: a) boa governança pública; b) gestão responsiva das finanças públicas; e c) disponibilidade de recursos humanos e financeiros. Para Robinson e Last (2009), na ausência de qualquer uma das três condições, torna-se inviável a reforma para resultados.

Almeida e Nerosky (2006) argumentam que a “boa governança” significa a organização e exercício coerente e consistente da estratégia governamental, estabilidade institucional e política. Uma política fiscal consolidada é necessária para manter certo nível de controle após flexibilização dos processos de gestão (DIAMOND, 2006; ALMEIDA, NEROSKY, 2006). Por sua vez, a exigência de mão de obra especializada e de sistemas informacionais desenvolvidos impõe elevado custo de aquisição e manutenção. Uma vez superadas essas barreiras, os países estão aptos a iniciar o processo de reforma do orçamento.

A técnica de orientação por resultados articula uma série de instrumentos da administração pública. Dentre eles, dois são bastante evidentes: a) informações de resultados esperados e atingidos com os programas e ações de governo, e b) sistema de custos atrelados a cada um. Por sua vez, a articulação desses instrumentos cria condições para atendimento de um critério obrigatório para implantação da orientação por resultados: os indicadores de resultado (ROBINSON, LAST, 2009). Através do uso de indicadores associados aos objetivos e às metas pré-definidas do gasto e das ações de governo, permitem avaliação confiável da eficiência de aplicação de recursos, ou do modo como os objetivos foram atingidos (ALMEIDA, NEROSKI, 2006). Um segundo critério obrigatório para Robinson e Last (2009) é a incorporação desses indicadores ao processo orçamentário – que, por sua vez, deve possuir alguns elementos chave:

- a. **Planejamento:** consiste em uma etapa prévia ao ciclo orçamentário, de levantamento e identificação das prioridades preliminares da ação do governo. No contexto brasileiro, refere-se ao momento no qual os ministérios convertem para o PPA as políticas públicas que pretendem implementar.
- b. **Revisão de gastos:** compreende o acompanhamento constante, através de indicadores de resultado, da evolução dos programas e projetos de governo já existentes para eliminar, reduzir, manter ou mesmo expandi-los com base nos princípios de eficácia e eficiência. É a etapa de retroalimentação do ciclo da política pública.
- c. **Exigência de indicadores de resultados pré-estabelecidos para cada nova proposta de gasto pelas agências setoriais:** para o sucesso do OOR, é necessário difundir e consolidar os princípios da orientação para resultados nas práticas dos órgãos e agências setoriais do governo. Note-se, o estabelecimento de indicadores para cada nova proposta de gasto demanda alinhamento ao planejamento estratégico setorial, necessário ambos OOR e plurianualidade.



O olhar para os resultados esperados, em contraposição aos gastos exigidos, permite aos tomadores de decisão avaliar objetivamente e decidir pela priorização de gastos que contribuam para atingir com eficiência e eficácia os resultados que o planejamento governamental pretende alcançar. No entanto, a prática se mostra distante. Muitos países possuem sistema de informações e indicadores, mas falham em se utilizar deles para decisões orçamentárias (FORTIS, 2008).

Robinson e Last (2009) analisam que a classificação de despesas por programas, embora desejável, não se faz obrigatória para o êxito da orientação por resultados, pois exige demasiado esforço técnico e pode consumir mais recursos do que países com baixa capacidade de arrecadação têm para despender, e assim comprometer a eficiência dos resultados.

No entanto, em sua maioria, os estudiosos defendem que a adoção do orçamento por programas, enquanto forma de classificar despesas, deve consistir num primeiro passo dado em direção ao OOR (DIAMOND, 2005, 2006; ALMEIDA, NEROSKY, 2006; MAKÓN, 2008, GIACOMONI 2010). Com isso, bastaria migrar o foco dos indicadores de desempenho do orçamento para os resultados dos programas, projetos e ações, ao traduzi-los na forma de custo-benefício para os tomadores de decisão, que seriam os gestores (e.g., ministros) dos programas (MAKÓN, 2008).

O orçamento por programas presume o trabalho mínimo de decomposição das ações, projetos e dos custos em forma de programas, posteriormente ligando-os às políticas de médio prazo planejadas para execução do plano de governo, o que requer habilidades analíticas bastante específicas e desenvolvidas (GIACOMONI, 2010; PIRES, 2011). Logo, a manutenção desses sistemas se torna custosa (DIAMOND, 2006, p. 121; ROBINSON, LAST, 2009).

Por fim, a partir da conexão desses três critérios (indicadores de desempenho; utilização dos indicadores no processo orçamentário; e classificação das despesas por programas), a estrutura mínima para implantar a orientação para resultados no orçamento estaria pronta (ROBINSON, LAST, 2009). Contudo, a experiência de diversos países demonstra que há grande dificuldade nesse processo, uma vez que os indicadores de resultados informam, mas não determinam as decisões de alocação de recursos no orçamento (FORTIS, 2008). Desconexões dessa ordem impedem o funcionamento da orientação por resultados, e podem ser ocasionadas por uma diversidade de fatores que, por sua vez, dependem do arranjo institucional de cada país. Alguns deles são derivados de déficits estruturais, como a baixa capacidade técnica (DIAMOND,

2006), indisponibilidade informacional (FORTIS, 2008; ROBINSON, LAST, 2009) e baixa adesão política (ALMEIDA, NEROSKY, 2006; SILVA, SOUSA, 2013).

Portanto, um quarto critério é adicionado: concepção de novos modos de gestão e a responsabilização dos gestores (DIAMOND, 2006; ALMEIDA, NEROSKY, 2006; FORTIS, 2008; BRASIL, 2009; ROBINSON, LAST, 2009). Pressupõe-se aqui a flexibilização para iniciativas e dos processos administrativos. Com isso, os gestores podem optar pelas melhores estratégias de ação para atingir as metas e objetivos de resultado governamentais, enquanto a responsabilização (pelo bom ou mau resultado) os mantém constantemente estimulados a adotar as medidas mais eficazes e eficientes.

Segundo Almeida e Nerosky (2006), a experiência de países que conseguiram com sucesso introduzir as reformas necessárias em seu processo orçamentário sugere que a principal dificuldade seja a falta de capacidades gerenciais para a) liderar a reforma e vencer as resistências confrontadas pelas mudanças; b) direcionar o processo de mudança; e c) operar o novo modelo orçamentário.

O orçamento por resultados integra todo um conjunto de reformas mais profundas da administração pública – diretamente associadas às dificuldades apontadas acima; desconectado dessas reformas, incorre no risco de se tornar uma medida inócua (DIAMOND, 2005; MAKÓN, 2008; FORTIS, 2008; ROBINSON, LAST, 2009).

### 3.3 Orçamento orientado para resultados no Brasil

#### 3.3.1 Perspectiva histórica e instrumentos

Como o Brasil se insere na adoção do OOR? É necessária uma breve revisão histórica para contextualização. Por considerar a visão moderna do orçamento público de maior relevância para o entendimento do que este trabalho se propõe, serão explanadas as reformas orçamentárias no Brasil ocorridas após a década de 1950. Naturalmente, portanto, o primeiro passo do Brasil em direção à modernização do orçamento ocorreu com a promulgação da lei n. 4.320 em 1964, contraditoriamente logo no início do período ditatorial.

Embora promulgada em 1964, a lei foi fruto de extensas negociações ao longo do período de 1938 a 1964, marcado pela atuação de órgãos ligados ao Ministério da Fazenda, juntamente do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) e contribuições em parceria com a Fundação Getúlio Vargas (PIRES, 2011). Dispõe sobre as normas gerais do direito financeiro

para elaboração e controle de orçamentos e balanços aplicados à União, estados, municípios e Distrito Federal.

Inicialmente, a lei n. 4.320/1964 havia adotado a metodologia por classificação funcional de despesa. Porém, logo após em 1967, o governo federal baixa o decreto-lei n. 200 para disciplinar a organização das questões orçamentárias, inserindo “planejamento” dentre seus princípios, com o orçamento-programa, e plurianualidade como seus instrumentos básicos. Finalmente, em janeiro de 1974, por intermédio da portaria n. 9 (do então ministério do Planejamento e Coordenação Geral), houve a padronização do modelo orçamentário para os três níveis de governo, que permanece até hoje (GIACOMONI, 2010, p. 52).

Com a introdução da portaria n. 9, houve grande avanço na legislação orçamentária, colocando o Brasil nos primeiros estágios para implantação do orçamento-programa ao trazer a classificação funcional-programática das despesas, subdividida em funções, programas, subprogramas, projetos e atividades, o que aumentou significativamente o número de classificações possíveis inicialmente previstas na lei n. 4.320.

Após a chegada da tão esperada CF88, novos avanços verificaram-se no campo do orçamento público. O texto constitucional vinculou planejamento e orçamento como engrenagens de um sistema único, amparado pelo art. 165, incisos I, II e III, respectivamente representados pelo PPA, LDO e LOA.

A classificação funcional-programática preconizada pela portaria n. 9/1974 vigeu até final da década de 1990 quando, por intermédio da portaria do Ministério de Orçamento e Gestão n. 42/1999, foi normatizada a chamada classificação por programas, relata Giacomoni (2010). A nova forma de classificação das despesas possui as quatro categorias definidas no art. 2º da norma: programa, projeto, atividade e operações especiais.

O principal avanço da norma está na substituição da categoria função pela categoria programa, “que é compreendido como um instrumento de organização governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual” (GIACOMONI, 2010; p. 101). Segundo Garcia (2012, p. 439), foi um importante passo em direção ao orçamento por programas, recomendado há décadas pelas Nações Unidas.

Essas mudanças deram ao orçamento uma perspectiva mais gerencial, ao passo que os programas seriam entendidos como unidades autônomas de gestão (CORE, 2001, p. 255), para os

quais definem-se objetivos e gerentes – os dirigentes ministeriais, dotados de poder, autoridade e responsabilidade para tal.

O Manual Técnico do Orçamento (MTO) passou a introduzir os conceitos de indicadores, avaliação e cobrança por desempenho (BRASIL, 1999, apud, GARCIA, 2012, p. 441). Assim foram introduzidos no Brasil os caminhos e instrumentos minimamente necessários para a orientação para resultados. No entanto, conforme será visto a seguir, a realidade prática se mostrou outra.

### **3.3.2 Diagnóstico da orientação para resultados no Brasil**

Como pôde ser visto ainda na seção anterior, não basta a existência dos instrumentos e todo o aparato institucional. É preciso, também, articular tais instrumentos dentro do contexto organizacional, característico tanto de cada órgão, quanto de cada país (FORTIS, GASPARINI, 2017). Almeida e Nerosky (2006, p. 51) demonstram que o sistema orçamentário brasileiro se orienta de acordo com as mais modernas práticas dos países ocidentais. O Brasil dispõe de diversos instrumentos apontados por Robinson e Last (2009), como o orçamento-programa, instituído pela portaria MOG n. 42/1999, e a inserção dos indicadores e responsabilização por desempenho, por meio do MTO. Contudo, instituições marcadas por formalismo impedem as tentativas de mudança e minam as possibilidades de modernização do aparato institucional burocrático (CORE, 2005). Garcia (2012) pondera também a dependência do apoio da alta gerência do governo.

Conforme visto anteriormente, a incorporação da orientação para resultados no processo orçamentário exige, além dos instrumentos mínimos, qualificação técnica e infraestrutura informacional para lidar com o processo de criação e gestão dos indicadores de resultados. Garcia (2012, p. 441) condena a forma pela qual isso se operacionalizou no Brasil. Segundo o autor, as capacitações se restringiram a pequenas oficinas, distribuição de manuais técnicos e apresentações de *slides*.

Em estudo sobre a implantação do OOR no Brasil, fruto de parceria entre o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e o Projeto Eurobrasil 2000, Almeida e Nerosky (2006) apresentam um diagnóstico bastante completo dos instrumentos de resultado de que o Brasil dispõe, e da situação em que se encontrava a gestão destes mecanismos. Dentre os principais problemas identificados pelos autores estão a inexistência ou precariedade de

indicadores para mensurar eficiência e efetividade do gasto público, e o fato de os sistemas de informação existentes não possuírem informações de qualidade sobre desempenho. Acerca dos sistemas de informação, Garcia (2012, p. 441) complementa: “não lhes fornecia [aos órgãos setoriais] informações úteis à tomada de decisões em seus respectivos âmbitos e não apresentava nenhuma utilidade direta para a gestão”.

Na perspectiva de Robinson e Last (2009) apresentada acima, a visão por resultados já se mostra inviável neste cenário de falta de informações de qualidade. Além disso, como observado na seção anterior, há pouca interconexão entre o planejamento estratégico e o processo orçamentário (FORTIS, 2008; GARCIA, 2012). Almeida e Nerosky (2006) discorrem sobre o PPA ser excessivamente detalhado; além desse, os autores refletem sobre outros desafios:

- a. **Dificuldade de apropriação dos custos:** dotações alocadas não condizentes com o custo real impedem a avaliação da eficiência dos programas. Essa condição prejudica também a avaliação de eficiência do orçamento. Como forma de melhoria, sugere-se informação razoavelmente precisa, porém pouco onerosa e mecanismos claros de atribuição de custos conforme atividade.
- b. **Ausência de gestão por objetivos:** os autores apontam como um dos entraves mais relevantes. Uma vez que a orientação por resultados pressupõe um objetivo a ser atingido, na ausência deste, a avaliação se mantém sobre a execução.
- c. **Falta de flexibilidade e responsabilidade na gestão:** ambas devem andar juntas, pois maior flexibilidade demanda maior responsabilização. Liberdade pode ser, por exemplo, a realocação de recursos dentro da mesma unidade de gerência com base na priorização da atividade. Responsabilização seriam prêmios ou penalidades, conforme já mencionado.

No Brasil, as principais dificuldades na implementação do OOR espelham condições também presentes em diversos países: indicadores e informações precárias, excesso de controle, baixa responsabilização e utilização incorreta da ferramenta de orçamento (FORTIS, 2008). Porém, é possível aprender com a experiência internacional; os países que conseguiram implantar o OOR têm algumas características em comum: a reforma orçamentária é um processo gradual, que deve contar com forte consenso e apoio entre os executores orçamentários quanto à necessidade de mudança. Além disso, precisa ser vista como política geral do governo, na qual todos os órgãos setoriais têm seu papel, e é necessário institucionalizar as mudanças como parte da cultura governamental (ALMEIDA, NEROSKY, 2006).

Conforme visto, a orientação para resultados ainda se mostra num horizonte distante da realidade brasileira. Tanto o OOR, quanto o PPA como instrumento de plurianualidade, ainda possuem desafios a serem superados. A próxima seção analisa e confronta os principais óbices de ambas as técnicas e busca identificar formas para superá-los. O argumento, como será visto, é de que os instrumentos se inter-relacionam, de modo que a melhoria de um pode propiciar avanços no outro.

## 4 ORIENTAÇÃO PARA RESULTADOS E A PLURIANUALIDADE

Tendo sido listados os principais conceitos e implicações, tanto de plurianualidade como de orientação para resultados, bem como esclarecido que sua mera disposição não tem significado real, é possível buscar por formas de intersecção entre ambas as noções. Mais ainda, é necessário identificar como podem ser geridas de forma complementar para melhorar o sistema orçamentário brasileiro.

A análise sobre o PPA em perspectiva ao que foi institucionalizado pela CF88, a espera pela lei complementar que deve regulamentá-lo, e o modo como as burocracias e agências setoriais o incorporaram em sua rotina mostram que ainda há bastante espaço para aperfeiçoamento. O mesmo ocorreu com o OOR. O Quadro 2 enumera os maiores desafios de cada uma das ferramentas, como discutidos ao longo deste trabalho, para posteriormente buscarem-se possíveis caminhos de enfrentamento. Na coluna da esquerda estão colocados os desafios da orientação para resultados, e na coluna da direita, os desafios do PPA.

Quadro 2. Principais desafios do PPA e do OOR

PPA	OOR
1. Falta de clareza entre prioridade governamental e os programas, uma vez que o PPA é visto como mero instrumento formal	5. Dificuldade de apropriação dos custos reduz qualidade de alocação dos gastos e a avaliação de eficiência do orçamento
2. Excessivo detalhamento do plano o torna rígido e impede seu uso estratégico	6. Ausência de gestão por objetivos inviabiliza a lógica de resultados
3. Dificuldade de atuação intersetorial para execução de políticas públicas	7. Falta flexibilidade e responsabilização por resultados
4. Falta de processos de monitoramento e avaliação impede a orientação para resultados	8. Insuficiente quantidade de informações qualificadas e inexistência ou precariedade de indicadores de resultados para auxiliar o processo decisório

Fonte: Elaboração própria.

A observância dos problemas de forma sistematizada permite iniciar a busca referencial por sugestões de reforma e, assim, determinar se é possível encontrar soluções que, uma vez adotadas em uma dimensão, ocasionem melhora da outra. Aqui guia-se pela premissa de que a efetiva utilização de ambos os instrumentos promove o fortalecimento mútuo.

### 4.1 Sugestões de melhoria

Conforme se observou no decorrer deste trabalho, o PPA não é tido pelos níveis mais elevados de governo como ferramenta de planejamento. Na prática, a utilização do instrumento como peça orçamentária de médio prazo, com excessivo detalhamento (desafio 2, Quadro 2), o

torna um guia extremamente rígido e inviabiliza seu aproveitamento estratégico. Por conta disso, Almeida e Nerosky (2006, p. 65) sugerem a redução do escopo do número de programas e principalmente do detalhamento de ações presentes no PPA. Para os autores, esta ação possibilitaria a utilização estratégica e o enfrentamento real aos problemas. O detalhamento, portanto, caberia à LOA. Garcia (2012, p. 453), por sua vez, defende que o maior detalhamento do PPA ficaria em anexo, enquanto o corpo principal do documento dedicar-se-ia a “poucos problemas de alta complexidade” – para cada problema, o PPA proporia um programa com especificações e recursos orçamentários necessários.

Em consonância com o pressuposto de interdependência entre as ferramentas, outros problemas também decorrem desse excessivo detalhamento, como a ausência de gestão por objetivos (6). Adotada a estrutura de PPA sugerida por Garcia (2012), a natureza deste problema seria ou mitigada, ou expressa de outra maneira, observadas as estruturas organizacionais de cada órgão e agência setorial. Ao menos o cenário para avaliação de resultados teria um obstáculo a menos, pois a perspectiva de um objetivo ou resultado almejado a se alcançar estaria explícita. Além disso, apesar de a visão das altas burocracias do PPA enquanto mero procedimento formal (1) não ser mitigada pela sugestão de Garcia (2012), ao menos estariam mais claras as prioridades governamentais, facilitando o alinhamento programático.

Outro aspecto prejudicado pelo detalhamento excessivo do PPA é a ação intersetorial (3) que, conforme visto na segunda seção, necessita de um alinhamento programático claro com relação aos objetivos e prioridades de governo. Não se pode desconsiderar que a ação intersetorial conforma um tema sensível e complexo, que trata de como dois ou mais órgãos setoriais se relacionam para a promoção ou entrega de determinada política pública (ALMEIDA, NEROSKY, 2006, p. 86). Portanto, não se deve assumir que os embaraços ao alinhamento estariam integralmente resolvidos uma vez adotada a proposta de Garcia (2012), mas seria possível algum avanço, principalmente via explicitação dos objetivos mediatos.

A disponibilidade informacional é um requisito não somente para que se possa avaliar o resultado de uma política com base no que era esperado (ROBINSON, LAST, 2009), como também para definição do escopo estratégico de ação por parte dos gestores para alocação eficiente dos recursos públicos (FORTIS, GASPARINI, 2017, p. 167). Para melhorar a qualidade da informação disponível (8), Almeida e Nerosky (2006) indicam a criação de sistemas com finalidades distintas: um voltado para tomada de decisões, com informações sobre custos,



objetivos e mesmo quanto a resultados; outro, direcionado à avaliação continuada dos processos de gestão das políticas públicas. Sobre esta matéria, Garcia (2012) apontou baixa qualidade nos processos de treinamento e capacitação do corpo técnico. A criação e gestão desses sistemas de informação é uma tarefa que demanda enorme esforço técnico (DIAMOND, 2006); portanto, há muito que ser melhorado – trata-se de um processo demorado que demanda investimentos de longo prazo.

A melhoria dos sistemas de informação e a disponibilidade dos indicadores, por sua vez, também contribuem para a gestão por objetivos (6), pois, conforme argumentam Almeida e Nerosky (2006), podem fornecer importantes informações gerenciais. Entretanto, a maior contribuição resultante da melhoria dos sistemas e indicadores é para avaliação e monitoramento das ações públicas, com valorizada importância no contexto do OOR.

Um sistema de custos capaz de identificar com alguma precisão os custos da ação pública é exigência mínima para se viabilizar análise e avaliação da eficiência do gasto e dos resultados entregues para a sociedade (5), ensinam Robinson e Last (2009). Por se tratar de matéria orçamentária especificamente, e sua natural relação com o gasto, talvez as implicações de um sistema de custos possam refletir mais diretamente sobre os demais problemas e desafios postos neste trabalho. A melhora de um sistema de custeio incide diretamente sobre a eficiência na alocação dos recursos no orçamento como um todo. Em um cenário de estimativa imprecisa de custos, o erro de “calibragem” aloca mais recursos do que o necessário para uma ação e menos para outra, podendo comprometer o êxito da atuação estatal e a entrega de serviços vitais para a população, como educação, saúde e infraestrutura básica. Além disso, um sistema de custeio mais acurado permite uma nova perspectiva da avaliação dos resultados (4), associada ao custo-efetividade da ação pública. Assim, compõe um processo decisório mais robusto, capaz de oferecer aos gestores informações de qualidade que possam balizar decisões de gasto mais refletidas.

Porém, sem a responsabilização dos gestores (7) pelo resultado que entregam, Almeida e Nerosky (2006) argumentam que não há incentivo suficiente para os gestores se utilizarem de quaisquer ferramentas e indicadores disponíveis para condução dos programas e atingimento das metas. Segundo Paulo (2013), quando não há responsabilidade pelo fim, a tendência da burocracia é contraditória ao OOR, através da valorização dos meios. Conforme visto na segunda sessão deste trabalho, o Brasil deixou de inserir importantes condições gerenciais como a

responsabilização, o monitoramento e a avaliação (4), a partir do PPA 2012-2015. Portanto, a sugestão de Almeida e Nerosky (2006) continua bastante atual: criar mecanismos de incentivo para premiar bons resultados e punir os ruins.

Além disso, a flexibilização é necessária para que os gestores possam decidir pelos gastos mais eficientes em relação às suas metas setoriais e intersetoriais. Paulo (2013) aponta que maior flexibilidade e responsabilização abrem espaço também para melhor gestão da intersetorialidade (3), onde os responsáveis pelas metas devem buscar pela melhor forma de alcançá-las, seja em cada setor, ou com a participação de múltiplos.

#### 4.2 MTEF como alternativa

Os desafios colocados à consolidação tanto do OOR, quanto a plurianualidade no Brasil são diversos e os caminhos para superá-los não são triviais. Uma significativa diversidade de métodos e abordagens para as diferentes dimensões dos problemas de elaboração e gestão do orçamento público vem sendo elaborada e difundida por proeminentes organizações, como o Banco Mundial, o FMI e a OCDE.

Dentre esses métodos encontra-se o MTEF, brevemente descrito na Seção 2 como alternativa de gestão da plurianualidade. O MTEF é defendido justamente por não representar um modelo padronizado a ser adotado em larga escala pelos países (BANCO MUNDIAL, 2013). Sua principal proposta de valor é ser adaptável a diferentes contextos e tipos de gestão que se deseje dar à plurianualidade, considerando as configurações políticas, cultura organizacional e formas de governo (FORTIS, GASPARINI, 2017). Por essa estrutura mais maleável, é capaz de solucionar ou reduzir sistematicamente uma série de desafios, como aqueles abordados no decorrer deste trabalho.

O Quadro 3 confronta os argumentos favoráveis ao MTEF com problemas que ele pode solucionar para cada um dos instrumentos tratados anteriormente. Estão sistematizados na coluna da esquerda os pontos positivos do MTEF elencados no livro de Fortis e Gasparini (2017). Na coluna ao centro e da direita identificam-se os principais desafios para o PPA e o OOR que podem ser mitigados pelo MTEF.

Quadro 3. MTEF e os desafios do PPA e do OOR

Argumentos favoráveis ao MTEF	Principais desafios associados ao PPA	Principais desafios associados ao OOR
Fixação de tetos de gastos setoriais como forma de explicitar as decisões e prioridades governamentais; conexão entre planejamento e orçamento, com uso estratégico dos recursos; maior transparência.	(1) Falta de clareza entre prioridade governamental e os programas	(5) Dificuldade de apropriação de custos (6) Ausência de gestão por objetivos
Gestão financeira e planejamento estratégico setorial; horizonte de planejamento mais largo.	(3) Dificuldade de atuação intersetorial para execução de políticas públicas	(6) Ausência de gestão por objetivos (7) Faltam flexibilidade e responsabilização por resultados
Distinção clara entre os programas já existentes e os novos; ênfase na conexão entre os investimentos de hoje e os gastos correntes de amanhã.	(2) Excessivo detalhamento e rigidez (4) Falta de processos de monitoramento e avaliação	(5) Dificuldade de apropriação de custos (8) Baixa qualidade e quantidade de informações e precariedade de indicadores de resultados

Observação: valores em parênteses representam numeração do desafio no Quadro 2.

Fonte: Elaboração própria, com base em Fortis e Gasparini (2017, p. 51-53).

Um MTEF pressupõe o planejamento de médio prazo das prioridades governamentais e a classificação programática das despesas em conformidade com tais prioridades (BANCO MUNDIAL, 2013). No caso brasileiro, uma barreira à implementação do MTEF corresponde à etapa centralizada do processo de definição dessas prioridades, que, conforme visto na segunda sessão deste trabalho, além de não ser transparente, não deixa explícitas as prioridades governamentais.

O MTEF supõe que a definição de prioridades governamentais ocorra por meio da definição de tetos de gastos plurianuais setoriais (BANCO MUNDIAL, 2013, p. 35), proporcionando mais transparência e clareza às decisões centrais do governo. Uma vez esclarecidas as prioridades e motivos de escolha, é possível a criação de planejamentos setoriais de caráter mais estratégico, alinhados com essas prioridades de médio prazo. Portanto, o problema identificado no PPA brasileiro da falta de visibilidade do *link* entre prioridade governamental e a programação orçamentária (1) seria abrandado com a adoção do MTEF.

Além disso, a definição de tetos de gastos setoriais poderia ser uma forma de induzir a melhoria na apropriação de custos (5), uma vez que os órgãos setoriais teriam todos os seus programas, antigos e novos, limitadas àquele teto máximo. Também, a gestão por objetivos (6) seria afetada, pois, conforme visto anteriormente, decorre em parte do excessivo detalhamento do PPA, que acaba por ofuscar as prioridades governamentais. Em tese, a clareza das prioridades traria um uso mais estratégico dos recursos, alocados conforme as prioridades governamentais.

Outro item apontado como obrigatório para êxito do MTEF é a existência de planejamentos setoriais estratégicos e financeiros plurianuais (FORTIS, GASPARINI, 2017, p. 54). Uma vez estabelecidos, contribuem para o processo orçamentário durante a dimensão descentralizada, com participação dos ministérios. Assim, as informações de planejamento estratégico setorial podem ser confrontadas, e os gastos alocados conforme prioridades e urgências. Nesta etapa do processo é possível a identificação de prioridades intersetoriais (3) e a programação conjunta entre dois ou mais ministérios para execução de políticas públicas. Dessa forma, espera-se que a gestão seja direcionada para os objetivos intersetoriais.

Entretanto, conforme já observado, a execução de políticas públicas entre diferentes setores enfrenta desafios quanto à responsabilização conjunta de gestores. Portanto, para implantação do MTEF é de se esperar que haja a gestão orientada para os objetivos (6) também intersetoriais e, por sua vez, a criação de mecanismos de incentivo e responsabilização (7) certamente contribuiriam em conjunto com o fomento ao processo de gestão intersetorial.

O MTEF requer que os programas novos sejam distinguidos dos já estabelecidos. A ideia é deixar nítido qual o comprometimento das contas públicas em perspectiva plurianual, para saber até que ponto novas iniciativas podem ser introduzidas sem afetar o equilíbrio do orçamento (FORTIS, GASPARINI, 2017, p. 47). Esta perspectiva explicita também os financiamentos planejados, em curso e os concretizados, já em fase de amortização.

Na ocasião de não haver disponibilidade orçamentária para novas iniciativas, já considerando também os tetos de gastos setoriais, os ministérios veem-se em uma situação complicada. Por um lado, precisam priorizar os gastos conforme o planejamento setorial de médio prazo, enquanto por outro lado, têm o compromisso herdado de executar os programas já em andamento. Logo, precisam decidir pela reformulação ou descontinuidade de determinados programas para dar início a novos que atendam às prioridades governamentais. “Nesse sentido, um MTEF pode direcionar as escolhas e, portanto, ajudar no atendimento das prioridades” (FORTIS, GASPARINI, 2017, p.47). Observe-se que o MTEF pressupõe a perspectiva do OOR, pautando o processo decisório em uma estrutura de dados e informações de desempenho.

Nesse cenário são imprescindíveis dados acurados de custos (5), indicadores de *performance* dos programas executados e informações confiáveis (8) sobre uma diversidade de fatores que pode influir sobre os novos programas que se deseja implantar. Além disso, todas essas informações devem ser dispostas em processos de monitoramento e avaliação (4) dos

programas em execução, para que os gestores possam decidir por sua continuidade ou encerramento vis-à-vis os limites setoriais. Essas informações podem ser usadas no caso brasileiro já no momento de definição do PPA. Porém, o excessivo detalhamento do plano (2) faz com que ele seja muito rígido, o que pode dificultar o processo de gestão dos programas após algum tempo de sua vigência, pois as projeções tendem a se descolar da realidade. Quanto a esse aspecto, o MTEF supõe revisões sistemáticas para manter atuais as projeções.

Devido a sua abordagem sistemática no emprego dos instrumentos de plurianualidade e gestão orçamentária, o MTEF consegue abarcar um grande escopo dos desafios do orçamento moderno (FORTIS, GASPARINI, 2017). Contudo, não se pode afirmar que seja a melhor ferramenta possível, e a decisão por adotá-lo ou não cabe a cada país, dependendo de como se configuram as relações entre o Poder Público e a sociedade e entre instâncias do Poder Público.

O Brasil experimenta um contexto possivelmente ideal para a realização de uma reforma no seu sistema orçamentário. A lei complementar prevista no art. 165 da CF88, para substituir a lei n. 4.320/1964, ainda não foi aprovada. O “lastro” de experiência em matéria de orçamento e finanças públicas, passados trinta anos do fim do período ditatorial, forneceu importantes subsídios para construção de um marco legal capaz de institucionalizar a resolução de boa parte dos problemas orçamentários brasileiros. Poderia ser um passo importante – ainda que, admitidamente, a instituição de um instrumento não determine sua correta funcionalidade.

A próxima seção sintetiza a discussão até aqui sobre plurianualidade e orientação a resultados, e propõe questões para análise futura.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo objetivou identificar como o OOR pode ser utilizado para melhorar o processo de gestão da plurianualidade no Brasil, especialmente sobre a dimensão descentralizada do planejamento, atinente à fixação das estratégias setoriais a cargo dos ministérios.

Para alcançar esse objetivo, foram colocadas as principais concepções adotadas para plurianualidade no mundo, lançando-se luz sobre a diferença conceitual entre instrumentos de plurianualidade e gestão da plurianualidade. Logo após, foi identificado que o Brasil possui três principais instrumentos de plurianualidade: o PPA, a LDO e os restos a pagar. Para delimitação do escopo, foi dada ênfase para a dimensão descentralizada de definição do PPA.

Nesse sentido, foram identificados aspectos positivos do plano, porém destacadas algumas deficiências. O PPA foi consagrado no texto constitucional brasileiro para abarcar um horizonte de quatro anos. A lei complementar prevista para regulamentá-lo ainda não foi levada para votação no Congresso Nacional e, portanto, sua orientação jurídica se baseia em legislação antiga, que já passou por inúmeras edições, a lei n. 4.320/1964.

A classificação de despesas por programas no PPA é tida como uma das mais avançadas técnicas do mundo. Contudo, a falta de regulamentação estrita permite certa liberdade para inovações na elaboração do documento. Outros embaraços incluem a inexistência de transparência e de mecanismos de definição das prioridades governamentais. Além disso, o PPA é excessivamente detalhado, abarcando a totalidade dos programas, projetos e ações concebidos para os quatro anos seguintes, o que dificulta a identificação clara das prioridades governamentais e, em certa medida, confirma a hipótese de que o PPA venha sendo utilizado como peça orçamentária de médio prazo, ao invés de instrumento de planejamento.

A desconexão entre o processo de planejamento e o mero “preenchimento” do plano torna o sistema de custeio ineficiente e inviabiliza a mensuração de desempenho. Há também desafios à articulação intersetorial para viabilização das políticas públicas. O PPA mais recente analisado pela literatura, 2012-2015, ainda prescinde de importantes critérios gerenciais, como a responsabilização, o monitoramento e a avaliação dos programas.

Então, o trabalho buscou conceituar o OOR como forma de garantir entrega dos serviços e ações do Estado voltados para o interesse da sociedade e organizações, com relevo para os princípios de eficiência e eficácia do gasto público. Identificaram-se os instrumentos mínimos necessários para viabilizá-lo, que são a classificação programática de despesas, sistemas de

informação e indicadores e emprego dos indicadores no processo orçamentário, além de profunda mudança nos processos gerenciais, tornando-os mais flexíveis e aprofundando a responsabilização dos gestores por resultados.

Foi constatado que o Brasil vem inserindo os conceitos e instrumentos de orientação para resultados desde a promulgação da lei n. 4.320/1964; adicionalmente, a classificação programática inserida no fim da década de 1990, alinhou o país às melhores práticas internacionais; promove ainda a mesma visão o uso de indicadores, recomendado pelo MTO. No entanto, foi observado que a capacitação técnica que este processo demanda é um complicador (ao menos por enquanto) no caso brasileiro, que se junta a outros problemas não menos desafiantes. Dentre eles, a inexistência de indicadores de resultados e a baixíssima qualidade e quantidade informacional que, juntas, inviabilizam a adoção da lógica de resultados. Dificuldade de apropriação dos custos e ausência de gestão por objetivos também foram encontrados.

Na quarta seção, buscou-se identificar a resposta da indagação proposta. O OOR e o PPA relacionam-se de forma interdependente: na medida em que são superados os desafios do primeiro, abrem-se caminhos para enfrentamento de dificuldades do segundo, e vice-versa. O exemplo que possivelmente tenha deixado mais clara essa relação é a proposta de diminuição do número de programas no corpo principal do PPA, com o efeito esperado de superar os problemas da falta de gestão por objetivos e abertura de caminhos para a ação intersetorial. Além deste, a melhoria do sistema de custeio, característico e necessário para o OOR, tem potencial de atuar diretamente como amenizador dos problemas de rigidez do PPA, na medida em que reduz os efeitos negativos do mau dimensionamento das despesas no médio prazo, horizonte do plano.

Ao final, foi contemplada a alternativa do MTEF enquanto método de gestão com abordagem sistemática e adaptável a diferentes realidades institucionais – pelo menos em tese capaz de endereçar alguns dos desafios à plurianualidade e orientação para resultados. Os problemas de natureza orçamentária são bastante profundos, seja por sua característica enquanto instrumento de poder, seja por seus atributos notoriamente técnicos. Portanto, as alternativas de sugestões aqui discutidas devem ser consideradas em uma situação absoluta de *coeteris paribus*. Os contextos político e institucional são grandes influenciadores do sucesso ou insucesso das reformas orçamentárias. Logo, são requeridos esforços muito mais profundos para se alcançar o entendimento mínimo para se sugerir alguma reforma.

Conforme alertado por Fortis e Gasparini (2017), não é possível se pensar em reformas do sistema orçamentário, em especial na dimensão descentralizada, sem considerar o contexto do presidencialismo de coalizão no país. Também, não se devem conceber reformas que ignorem o contexto de descrédito institucional, instabilidade política e econômica pelo qual o Brasil tem passado desde 2013. Em si, extrapolar a plurianualidade orçamentária para 20 anos não resolverá todos os problemas do orçamento e finanças públicas do Brasil.

Após este exercício de revisão conceitual e bibliográfica, emergem indagações para exame futuro. Qual o equilíbrio ideal entre técnica e política para o orçamento? Poderiam os aspectos técnicos se sobressair a aspectos políticos em alguma medida? O PPA deve realmente expressar um planejamento de gastos, ou é ideal que seja um planejamento estratégico? Quais formas de dar maior transparência ao processo de priorização dos gastos no Brasil? Seria a regulamentação do lobby uma saída viável? Seria conveniente ampliar o horizonte de plurianualidade do PPA para oito anos, devido às repetidas reeleições desde a CF88? Aos interessados no tema, as possibilidades de estudo são ilimitadas.



## 6 REFERÊNCIAS

- ALLEN, R.; TOMMASI, D. Managing public expenditure: a reference book for transition countries. OECD, 2001.
- ALMEIDA, Antônio; NEROSKY, Luís Carlos. Diagnóstico do processo orçamentário federal e propostas de medidas de reforma. Ministério do Planejamento: Projeto Eurobrasil 2000, 2006.
- BANCO MUNDIAL. Beyond the annual budget: global experience with medium term expenditure frameworks. The World Bank, 2013. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/11971>. Acesso em 25 nov. 2017.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.
- BRASIL. Lei Complementar n. 101 de 2000.
- BRASIL. Portaria MOG n. 42, de 14 de abril de 1999. Diário Oficial da União: República Federativa do Brasil: Poder Executivo, Brasília, DF, 15 de abril de 1999.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Manual Técnico de Orçamento – 2000. Brasília: SOF, 1999.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. Guia referencial para medição de desempenho e manual para construção de indicadores. Brasília: MPOG, 2009, 112p.
- CORE, Fabiano Garcia. Reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento. Brasília: ENAP, 2001 (Texto para Discussão ENAP n. 44).
- CORE, Fabiano Garcia. Reformas orçamentárias no Brasil: uma trajetória de tradição e formalismo na alocação dos recursos públicos. Revista ABOP, v. 23, n. 47, 2005.
- CURRISTINE, Teresa. Performance information in the budget process: results of the OECD 2005 questionnaire. OECD Journal on Budgeting, v. 5, n. 2, 2005.
- DIAMOND, Jack. Do orçamento por programas para o orçamento de desempenho: o desafio para economias de mercado emergentes. In: GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L. (Org.). Planejamento e orçamento governamental, v. 2. Brasília: ENAP 2006.
- DIAMOND, Jack. Establishing a performance management framework for government. International Monetary Fund Working Paper 05/50, 2005.
- FERNANDES, Ernani Luiz Barros. Restos a pagar. Brasília, 2004. Monografia (Especialização em Orçamento e Políticas Públicas) – Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Públicas, Governo e Gestão da Universidade de Brasília, Brasília.

- FORTIS, Martin Francisco de Almeida. Towards result-oriented government: is Brazilian public administration prepared for introducing performance mechanisms in the budget system? Global Forum on Governance. Modernising Government: strategies tools for change, Rio de Janeiro, 2008.
- FORTIS, Martin Francisco de Almeida. Orçamento orientado a resultados: instrumento de fortalecimento democrático na América Latina? Revista do Serviço Público – RSP, Brasília, V. 60, n. 2, p. 125-140, abr./jun. 2009.
- FORTIS, Martin Francisco de Almeida; GASPARINI, Carlos Eduardo. Plurianualidade orçamentária no Brasil: diagnóstico, rumos e desafios. Brasília: ENAP, 2017.
- GARCIA, Ronaldo Coutinho. PPA: o que não é e o que pode ser. Brasília: IPEA, 2012 (Políticas sociais: acompanhamento e análise n. 20, p. 431-456).
- GIACOMONI, James. Orçamento público. São Paulo: Editora Atlas. 2010.
- KASEK, Lasek; WEBBER, David. Current issues in fiscal reform in Central Europe & the Baltic States 2008. Performance based budgeting and medium-term expenditure frameworks in emerging Europe. World Bank, Poland, 2009. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/INTECA/Resources/WBperformanceBudgetingTEF.pdf>  
Acesso em: 20 nov. 2017
- LIERNET, Ian; LJUNGMAN, Gösta. Carry-over of budget authority. International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department, Public Financial Management Technical Guidance Note, 2009. Disponível em: <http://blog-pfm.imf.org/files/carry-over-of-budget-authority.pdf>. Acesso em 25 nov. 2017.
- MAKÓN, Marcos Pedro. La gestión por resultados es sinónimo de presupuesto por resultados? Revista Internacional de Presupuesto Público, n. 66, ano 36, março-abril de 2008.
- MATUS, Carlos. O plano como aposta. Tradução: Frank Roy Cintra Ferreira, São Paulo em Perspectiva, v. 5, n. 4, p. 28-42, out.-dez./1991.
- PAULO, Luiz Fernando Arantes. O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. Revista do Serviço Público, v. 61, n. 2, p. 171-187, 2010.
- PAULO, Luiz Fernando Arantes. Comentários sobre o PPA 2012-2015: gestão por resultados ou painel de políticas? In: Congresso Consad de Gestão Pública, 6, Brasília, 2013. Disponível em: <http://repositorio.fjp.mg.gov.br/consad/handle/123456789/892> Acesso em: 20 nov. 2017.

- PIRES, Valdemir Aparecido. Orçamento público: abordagem tecnopolítica. São Paulo: Cultura Acadêmica: Universidade Estadual Paulista, Pró-Reitoria de Graduação, 2011.
- RIBEIRO, Leonardo César. Impactos da Anualidade Orçamentária na Alocação dos Recursos Públicos. ISC – TCU. 2010.
- ROBINSON, Marc; LAST, Duncan. A basic model of performance-based budgeting. Technical Notes and Manuals. International Monetary Fund. Fiscal Affairs Department, September 2009.
- SANT'ANNA E SILVA, Sebastião de. Os princípios orçamentários. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1962. Disponível em: [http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/11898/6\\_000040649.pdf?sequence=3](http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/11898/6_000040649.pdf?sequence=3) Acesso em: 25 nov. 2017.
- SCHICK, Allen. An agenda for budgeting. A concept paper for establishing a budget network in the LAC Region. 2005.
- SCHICK, Allen. Getting performance budgeting to perform. Performance Budgeting International Conference, Mexico, junho de 2008. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/MEXICOINSPANISHEXT/Resources/ConceptPaperAllenSchickFinal.pdf> Acesso em: 26 nov. 2017.
- SCHICK, Allen. Evolutions in budgetary practice: Allen Shick and the OECD Senior Budget Officials, 2009. Disponível em: [www.oecd.org/publishing/corrigenda](http://www.oecd.org/publishing/corrigenda) Acesso em: 25 nov. 2017.
- SILVA, Ana Célia Lobo; SOUSA, Cassiana Montesião de. O orçamento por resultados como ferramenta da gestão para resultados: o caso piloto no governo do estado de São Paulo. In: Congresso Consad de Gestão Pública, 6, Brasília, 2013. Disponível em: <http://repositorio.fjp.mg.gov.br/consad/handle/123456789/957> Acesso em: 15 nov. 2017.
- STOURM, René. Le Budget. Cours de Finances. Septième édition. Paris: Librairie Félix Alcan, 1912.
- WILDAVSKY, Aaron. Budgeting: A comparative theory of budgetary processes. New Brunswick, NJ: Transaction Books. 1986.