

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
GESTÃO PÚBLICA

SAMUEL SANTOS MACHADO

PLANEJAMENTO PÚBLICO: A EXECUÇÃO DO PPAG NA
SERCRETARIA MUNICIPAL DE ESPORTE E LAZER DE BELO
HORIZONTE

Belo Horizonte – MG

2018

SAMUEL SANTOS MACHADO

**PLANEJAMENTO PÚBLICO: A EXECUÇÃO DO PPAG NA
SECRETARIA MUNICIPAL DE ESPORTE E LAZER DE BELO
HORIZONTE**

Trabalho de conclusão de curso apresentado na Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, como requisito para a obtenção do título de bacharel em Gestão Pública.

Orientador (a): Frederico Poley

Belo Horizonte – MG

2018

Resumo

Esse trabalho tem como finalidade, tratar da temática do planejamento público. Para tanto será apresentada a trajetória histórica do Brasil em planejamento, começando a partir de 1930 chegando até os atuais instrumentos institucionais que foram estabelecidos na Constituição Federal de 1988. Logo após a trajetória os instrumentos institucionais de planejamento serão apresentados e enfatizados, e em sequência ocorrerá uma análise do planejamento que foi proposto para a Secretaria Municipal de Esportes e Lazer de Belo Horizonte nos anos de 2014, 2015 e 2016.

Palavra-Chave: Planejamento; Orçamento; Execução; Receita; Despesa

Lista de Siglas e Abreviaturas

DASP - Departamento Administrativo do Serviço Público

BNDE – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico

PAEG - Programa de Ação Econômica do Governo

PED – Programa Estratégico de Desenvolvimento

PND I – Plano Nacional de Desenvolvimento I

PND II – Plano Nacional de Desenvolvimento II

PND III – Plano Nacional de Desenvolvimento III

PPA – Plano Plurianual

CF/88 – Constituição Federal de 1988

LDO – Lei das Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

SMEL – Secretaria Municipal de Esportes e Lazer

PPAG – Plano Plurianual de Ação Governamental

Lista de Tabelas

Tabela 1 – PPAG 2014 Ações prevista X Ações Realizadas

Tabela 2 - PPAG 2015 Ações prevista X Ações Realizadas

Tabela 3 - PPAG 2016 Ações prevista X Ações Realizadas

Tabela 4 - Orçamento 2014 Ações prevista X Ações Realizadas

Tabela 5 - Orçamento 2015 Ações prevista X Ações Realizadas

Tabela 6 - Orçamento 2016 Ações prevista X Ações Realizadas

Lista de Gráficos

Gráfico 1 - PPAG 2014 Ações prevista X Ações Realizadas

Gráfico 2 - PPAG 2015 Ações prevista X Ações Realizadas

Gráfico 3 - PPAG 2016 Ações prevista X Ações Realizadas

Gráfico 4 - Orçamento 2014 Ações prevista X Ações Realizadas

Gráfico 5 - Orçamento 2015 Ações prevista X Ações Realizadas

Gráfico 6 - Orçamento 2016 Ações prevista X Ações Realizadas

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	07
2. PLANEJAMENTO PÚBLICO	08
2.1. O QUE É PLANEJAMENTO.....	08
3. CONTEXTUALIZAÇÃO COM O BRASIL.....	10
3.1 ERA VARGAS	11
3.2. PERÍODO DEMOCRÁTICO DE 1945 A 1964.....	12
3.3. DITADURA MILITAR DE 1964 A 1985.....	17
3.4. REDEMOCRATIZAÇÃO DO PAÍS.....	24
4. INSTRUMENTOS INSTITUCIONAIS DE PLANEJAMENTO.....	27
4.1 PLANO PLURIANUAL.....	27
4.2. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTARIAS.....	28
4.3. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL.....	29
4.4. A RELAÇÃO ENTRE ESSES INSTRUMENTOS.....	32
5. O CASO DA CIDADE BELO HORIZONTE.....	34
5.1 PLANEJAMENTO.....	34
5.2 ORÇAMENTO.....	38
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	42
REFERÊNCIAS.....	44

1. Introdução

Plano, planejar, planejamento, essas palavras nos remetem a pensar em algo que seria: traçar um caminho para chegar a um objetivo e ter ideia do que se precisa fazer para alcançar aquele propósito.

Segundo Matus (2006, p.115) O plano é o produto momentâneo do processo pelo qual um ato seleciona uma cadeia de ações para alcançar seus objetivos. O plano na vida real, está rodeado de incertezas, surpresas, rejeições e apoio de outros atores. Em consequência, seu cálculo é nebuloso e sustenta-se na compreensão da situação, ou seja, a realidade analisada na particular perspectiva de quem a planifica.

O planejamento é fundamental para o Estado, e a forma de um governo conseguir organizar suas ações e mostrar para a sociedade o que pretende fazer durante o período que estará no governo. Esse trabalho irá tratar do planejamento público e sua importância para a administração pública.

No primeiro momento é apresentado resumidamente o que é planejamento, onde ele surgiu, de que forma ele surgiu, como era utilizado e sua trajetória de evolução ao longo do tempo. O segundo momento irá tratar da contextualização com o Brasil, onde traz uma visão sobre planejamento e apresenta uma trajetória histórica dos planos e planejamento que foram construídos a partir de 1930 até 1993 que foi um pouco depois da consolidação de instrumentos institucionais de planejamento na Constituição Federal de 1988.

O terceiro momento trata exclusivamente dos instrumentos institucionais de planejamento que foram instituídos na Constituição Federal de 1988, fazendo uma discussão sobre cada instrumento que foi instituído e apresentando a relação existente entre eles.

Por fim, o quarto momento expõe o caso da Secretaria Municipal de Esportes e Lazer de Belo Horizonte, que analisa se o planejamento, que foi proposto para a secretaria através do Plano Plurianual de Ação Governamental para os anos de 2014, 2015 e 2016, foi executado conforme estava previsto pelo plano. Essa análise

foi realizada com base nos dados disponibilizados no site da prefeitura, verificando as ações que estavam previstas e olhando até que ponto ou o quanto elas foram realizadas.

2. Planejamento Público

2.1. O que é Planejamento

A ideia de planejamento apareceu há aproximadamente um século com o objetivo de tentar controlar de alguma forma o futuro, com documentos chamados planos. Primeiramente, de forma concreta, ela surgiu como planejamento espacial, no campo de planejamento de cidades no final do século XIX e início do século XX na Inglaterra. Criou-se o conceito de cidade jardim (Howard, 1902), onde se poderia planejar uma cidade para que fosse mais amena distribuindo espacialmente suas funções. Isto foi uma resposta ao caótico crescimento das cidades europeias na época, resultando em poluição, congestionamento e má qualidade de vida. (Puppim, 2006, p.283).

Com a criação da União Soviética no final da década de 1910, uma outra vertente de planejamento apareceu: o planejamento econômico centralizado. Nele, o Estado teria completo controle sobre os recursos e os distribuiria de acordo com planos e metas determinados por políticos ou burocratas. Havia completa ausência de democracia na determinação do plano. Aqui identificamos o perfil controlador do planejamento, um pouco da ideia que ainda permanece no Brasil, onde o planejamento tem função controladora e é dominado por políticos e burocratas, além do caráter governamental e econômico. (Puppim, 2006, p.283).

A partir das décadas de 1930, 1940 e 1950, a vertente espacial urbanística do planejamento nos EUA e Europa encampou uma forma mais abrangente englobando as esferas social e econômica do planejamento, talvez como resultado da influência da vertente soviética do planejamento, cujo regime político orientador se expandia pelos países do Leste europeu e Ásia. Nessa época, além do avanço das ideias “keynesianas”, de forte intervenção estatal nas economias do mundo capitalista, começou a ganhar força também a vertente de planejamento e políticas

de desenvolvimento regional. (Puppim, 2006, p.283). Nesse ponto, o planejamento ainda era dividido em fases sequenciais. Não era questionado o caráter sequencial e compreensivo do planejamento. A partir dos anos 1950, começou uma discussão mais acalorada sobre a “compreensividade” e “racionalidade” controlada do planejamento, com a abordagem do “mudling through” (Lindblom, 1959; Branch Jr., 1959) (Citado por Puppim, 2006, p.283). Nessa abordagem o planejamento era um processo incremental (escola incrementalista do planejamento), de idas e vindas, e não uma sequência linear de ações. Reconheciam-se as limitações do planejamento em ter informações para prever e via-se no planejamento um caráter de avançar pouco a pouco nas decisões e ações, e com isso lidar com situações muitas vezes inesperadas e imprevisíveis. Abnegava-se a ideia de que o planejamento poderia prever e controlar tudo, mas ele ainda era visto como um instrumento técnico. Mais ou menos na mesma época, no bojo do movimento de direitos civis dos EUA, surgiu a ideia de que o planejamento não deveria ser um instrumento estritamente técnico, e sim político. O planejamento deveria servir como instrumento de mudança social e de “advocacia”, principalmente em favor dos interesses dos menos favorecidos social e politicamente, o chamado “advocacy planning” pelos proponentes do movimento (Davidoff, 1965). (Citado por Puppim, 2006, p.284).

O planejamento assim se solidificou como um processo que depende da maneira como acontecem as relações de confiança entre as diversas partes interessadas e influenciadas pelas decisões. A ideia do aprendizado nas interações nos processos de decisão passou a ser cada vez mais relevante para pensar-se planejamento. Portanto, o processo de planejamento é um processo de decisão política que depende de informações precisas, transparência, ética, temperança, aceitação de visões diferentes e vontade de negociar e buscar soluções conjuntamente que sejam aceitáveis para toda a sociedade e principalmente para as partes envolvidas. (Puppim, 2006, p.284)

3. Contextualização com Brasil

O Brasil acumulou, sobretudo entre os anos 1940 e 1970 do século passado, uma experiência razoável em matéria de planejamento governamental. Desde os primeiros exercícios, no imediato Pós-Segunda Guerra, por meio, entre outros, do Plano Salte (saúde, alimentação, transportes e energia), e, mais adiante, do Plano de Metas de Juscelino Kubitschek, até os mais recentes planos plurianuais, determinados constitucionalmente, o Estado brasileiro empreendeu, ao longo destas últimas cinco ou seis décadas, diversas tentativas de planejamento do futuro e de organização do processo de desenvolvimento econômico. (Almeida, 2006, p.197).

No Brasil, planejamento sempre esteve ligado à elaboração de planos e a controle. Historicamente, verificamos a quantidade de planos que já foram e continuam sendo elaborados: trienais, decenais, econômicos, plurianuais, de desenvolvimento, regionais, diretores etc. Temos uma cultura de planos, com a ideia de antever e organizar o futuro, como se isso fosse possível de maneira racional e previsível. A ideia de controle também está presente quando analisamos as funções das secretarias ou do Ministério de Planejamento percebemos um caráter altamente controlador. Suas atribuições principais sempre giram ao redor de controlar o orçamento e a alocação de recursos para diferentes órgãos estatais e projetos. (Puppim, 2006, p.282). A própria literatura brasileira clássica na área de planejamento o vê de forma simplista (Lafer, 1970; Matus, 1993). O planejamento é visto como o processo de elaborar planos e tentar controlar o futuro, dividido em várias etapas sequenciais (estabelecer objetivos, fazer planos, executá-los etc.), como se fosse uma receita de bolo controlar o futuro. Também existe um viés economicista, em que o planejamento é econômico e puramente governamental (Lanni, 1979; Lopes, 1990), como se os governos pudessem ter controle da economia. Assim, a cultura de planejamento do Brasil ainda vive um pouco da época do milagre econômico dos anos 1960 e 1970 e da utopia do “Estado desenvolvimentista”, ligada ao conceito de planejamento da primeira metade do

século passado”. Vivemos a ilusão de simplificar a realidade complexa do que é o processo de planejamento. (Citados por Puppim, 2006, p.282)

3.1 Era Vargas

Sob essa perspectiva, é possível afirmar que as medidas adotadas pelo governo revolucionário, liderado por Getúlio Vargas, na década de 1930, constituem um marco no processo de intervenção do Estado na economia com a finalidade de promover seu desenvolvimento. Sob o efeito do impacto da crise internacional e amparado nos poderes que o novo regime conferia ao Executivo federal, a administração Vargas promoveu uma reforma administrativa e adotou medidas protecionistas para promover mudanças na estrutura produtiva até então, dominada pelo setor agrário exportador e, com isso, alterar também a relação das forças que controlavam o poder político nacional. Com a criação do Conselho Federal de Comércio Exterior, em 1934, que abrigava a competência técnica existente para estudar os problemas e propor soluções, tinha como atribuição principal formular políticas econômicas voltadas para a redução da dependência externa, podendo ser considerado como o primeiro organismo governamental com funções típicas de um órgão de planejamento. Sua composição reunia funcionários públicos, empresários e técnicos que, familiarizados com as técnicas de planejamento aplicadas durante a guerra, contribuía para introduzir novo caráter às decisões governamentais. (Rezende, 2011, p.177)

Marcos importantes das medidas adotadas nesse período foram a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), de vários órgãos públicos com funções de regulação das principais atividades do setor agrário exportador e das duas empresas voltadas para o processamento de matérias-primas nacionais, a Companhia Siderúrgica Nacional e a Companhia Nacional de Álcalis. Coube ao Dasp a tarefa de elaboração do primeiro plano quinquenal da história do planejamento brasileiro – o Plano Especial de Obras Públicas e Reparelhamento da Defesa Nacional (1939-1943), que teve vida curta, tendo sido revisto e ampliado em seguida, assumindo o nome de Plano de Obras e Equipamentos (POE). (Rezende, 2011, p.178). Os objetivos desse plano eram implantar indústrias

voltadas para o aproveitamento da riqueza natural do país, expandir, melhorar a infraestrutura de transportes e comunicações e prover os recursos materiais necessários à defesa nacional e à ordem interna. (Rezende, 2011, Anexo, p.217). Na verdade, como foi assinalado por alguns autores, esses planos não passavam de um rearranjo orçamentário, com o reforço de verbas e de controles sobre a execução dos projetos ali incluídos. (Rezende, 2011, p.178)

3.2. Período Democrático de 1945 a 1964.

Com o fim do governo Vargas, iniciava o governo do presidente Dutra, que assumiu o poder em 1946, sob inspiração liberal, adotou um rumo diferente na condução do planejamento, dando menor ênfase à intervenção direta do Estado na economia e buscando estimular um maior envolvimento do setor privado na promoção do desenvolvimento. No seu governo, foi elaborado o chamado Plano Salte que, conforme indica a sigla, concentrava suas atenções em quatro setores: saúde, alimentação, transportes e energia. A ordem em que os setores eram relacionados indicava a preocupação de ampliar o foco das atenções governamentais que, no plano anterior, concentrava-se nas questões de natureza econômica. (Rezende, 2011, Anexo, p.218). O Plano Salte, mais orientado, com base em trabalhos técnicos do DASP, a resolver essas questões setoriais, mediante adequado ordenamento orçamentário, do que voltado para uma concepção abrangente de planejamento estratégico de governo. (Almeida, 2006, p.196) O mesmo reunia um conjunto de sugestões encaminhadas pelos diversos ministérios sob a forma de um programa de investimentos públicos para o período 1949-1953. Para sua execução, o governo pretendia ressuscitar o esquema financeiro-contábil adotado no Plano Especial, mas tendo perdido a fonte cativa de financiamento com a extinção do imposto sobre operações cambiais e, em face das alterações no sistema orçamentário promovidas pela Constituição de 1946, que vedaram a existência de orçamentos paralelos, a execução do plano ficou severamente prejudicada. Ademais, como a instituição do plano já se deu no último ano da administração Dutra e no marco da campanha pela sucessão presidencial, na prática ele não chegou a ser executado. (Rezende, 2011, Anexo, p.218).

De fato, no caso do Salte, não se tratava de um plano econômico completo, mas de uma organização dos gastos públicos, que tampouco pôde ser implementado integralmente, em função de dificuldades financeiras, não apenas de natureza orçamentária, mas, igualmente, devido à relativa carência de financiamento externo. (Almeida, 2006, p.197).

O retorno de Vargas ao poder foi acompanhado de novo surto de intervenção do Estado na economia, mais uma vez como reação ao retorno da dependência externa decorrente da dilapidação das divisas acumuladas durante a guerra. O Plano Nacional de Reparcelamento Econômico (conhecido como o Plano Lafer) direcionava o foco de suas atenções para a melhoria da infraestrutura e o fortalecimento das indústrias de base, que seriam alvo de investimentos com recursos do Fundo Nacional de Reparcelamento Econômico entregue à administração do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE), criado em 1952. (Rezende, 2011, p.179). Em grande medida, a elaboração desse plano apoiou-se nos estudos conduzidos pela Comissão Mista Brasil–Estados Unidos, oficialmente instituída em julho de 1951 e coordenada, no lado brasileiro, pelo professor Otávio Gouveia de Bulhões. Os trabalhos dessa comissão privilegiaram os setores de transporte e energia, além de abordarem, também, um estudo em profundidade da conjuntura econômica brasileira da época. Além de estudos, a comissão preocupou-se em desenvolver projetos que: i) contribuíssem para eliminação dos pontos de estrangulamento ao crescimento da economia; ii) complementassem, ao invés de substituir, investimentos privados; iii) fossem passíveis de serem rapidamente executados; e iv) utilizassem meios não inflacionários para seu financiamento.

Esse plano, anunciado em 1951, repetia o formato anterior de um programa quinquenal de investimentos na infraestrutura e na promoção de indústrias de base, a ser financiado pelo Fundo de Reparcelamento Econômico criado com o produto da arrecadação do adicional ao Imposto de Renda já referido.

Criado durante esse período o BNDE foi de grande importância para a implementação desse plano e para o fortalecimento da capacidade de planejamento

do governo. Logo em seguida à sua criação, foi instituído o Grupo Misto Cepal/BNDE, que aproveitava a experiência desenvolvida pela Comissão Mista Brasil–Estados Unidos, mas dava nova orientação aos estudos e às proposições, incorporando as ideias desenvolvidas na Cepal que preconizavam um papel mais atuante do Estado em prol da industrialização. (Rezende, 2011, Anexo, p.218).

Juscelino Kubitschek o presidente eleito após o segundo período de Getúlio Vargas na presidência, propôs um Programa de Metas ou Plano, como ficou mais conhecido. Plano de Metas como o primeiro plano brasileiro de programação global da economia, na realidade ele apenas correspondeu a uma seleção de projetos prioritários, mas evidentemente, desta vez, com visão mais ampla e objetivos mais audaciosos que os do Plano Salte, buscando inclusive uma cooperação mais estreita entre os setores público e privado. A sua ênfase recaía, fundamentalmente, no desenvolvimento da infraestrutura e da indústria de base; não estava, no entanto, caracterizando um planejamento global, tanto que, por falta de um esquema racional e adequado de financiamento, acabou por provocar um pesado surto inflacionário. (Almeida, 2006, p.199).

Elaborado sob a orientação de Lucas Lopes e de Roberto Campos, por meio de trabalho conjunto do BNDE e do Conselho Nacional de Desenvolvimento, criado no dia seguinte à posse de JK, o Plano de Metas, dedicou-se a identificar os setores carentes de investimentos pelo Estado, pela iniciativa privada ou pelo capital estrangeiro e, dentro de cada setor, as metas, cuidando ainda de se ter um objetivo para cada meta. (Almeida, 2006, p.200).

O Plano compreendia um conjunto de 30 metas organizadas nos seguintes setores: energia (com 43,4% do investimento total); elétrica; nuclear; carvão mineral; produção e refinação de petróleo; transportes (29,6% dos recursos previstos): reaparelhamento e construção de ferrovias; pavimentação e construção de rodovias; serviços portuários e de dragagens; marinha mercante; transportes aeroviários; alimentação (com apenas 3,2% dos investimentos previstos): trigo; armazéns e silos; armazéns frigoríficos; matadouros industriais; mecanização da agricultura; fertilizantes; indústrias de base (com 20,4% dos investimentos

previstos): siderurgia; alumínio; metais não ferrosos; cimento; álcalis; celulose e papel; borracha; exportação de minérios de ferro; indústria automobilística; construção naval; mecânica e material elétrico pesado; educação (3,4% dos recursos): formação de pessoal técnico. (Almeida, 2006, p.201).

Uma diferença importante do Programa de Metas em relação aos planos anteriores estava no fato de que o governo federal não assumia a responsabilidade exclusiva pela sua implementação. De acordo com os números compilados por Costa (1971), o governo era responsável direto pela execução de cerca de 60% dos empreendimentos previstos (40% com recursos do orçamento da União e o restante de responsabilidade da administração indireta, inclusive sociedades de economia mista). Trinta por cento (30%) dos projetos seriam de responsabilidade de empresas privadas, que poderiam se valer do financiamento de entidades públicas (BNDE e Banco do Brasil, principalmente, que controlavam 15% das fontes de recursos do programa), e, detalhe importante, 10% das aplicações dependiam de recursos dos orçamentos de governos estaduais. Também importante é o fato de que da parte do programa cuja execução cabia ao governo federal a quase totalidade estava a cargo das sociedades de economia mista (71%) e das autarquias (20%). Isso significava que a capacidade de execução do projeto independia de dificuldades que a burocracia administrativa e orçamentária impunha à atuação dos órgãos da administração direta. Além disso, grupos executivos especialmente criados para coordenar as relações do governo com o setor privado, dos quais o mais notável foi o Grupo Executivo da Indústria Automobilística (Geia), formavam uma estrutura paralela com maior agilidade na tomada de decisões. Com isso, a influência do Congresso na implementação do Programa de Metas era limitada a uma parcela pequena dos recursos mobilizados para seu financiamento. (Rezende, 2011, Anexo, p.220).

O índice médio de execução das metas contempladas nos cinco setores que as agrupavam, compilado por Costa (1971), aponta para razoável grau de sucesso: cerca de 70% de alcance das metas propostas, com índices mais elevados para os setores de transporte e indústrias de base, e menores para alimentação e educação,

exatamente aqueles setores que mais dependiam da administração direta e da colaboração dos governos estaduais para avançarem no cumprimento das metas estipuladas. (Rezende, 2011, Anexo, p.221).

Encerrado o período de governo de Juscelino Kubitschek vivido entre 1956 e 1961, iniciou o curto governo de Jânio Quadros que renunciou seis meses após haver sido empossado no cargo de presidente em 31 de janeiro de 1961. Durante a transição do governo de Jânio Quadros para o então vice-presidente eleito na época João Goulart, foi elaborado o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social em apenas três meses por uma equipe liderada por Celso Furtado no final de 1962, para já subsidiar a ação econômica do governo João Goulart no seu período presidencialista. (Almeida, 2006, p.201).

O Plano Trienal compunha-se de dois volumes e tinha como objetivo principal buscar solução para os problemas estruturais da economia brasileira, visando a conciliar o crescimento com a preservação da estabilidade econômica e a redução das disparidades regionais e sociais. Para tanto, propugnava a realização de reformas institucionais, as chamadas reformas de base, cujo encaminhamento dependia do alcance desse objetivo. O conjunto das reformas sugeridas tocava em pontos essenciais, como a racionalização da Administração Pública, objeto da reforma administrativa, o controle e o aperfeiçoamento da gestão monetária, a ser alcançado por meio de uma reforma bancária, a reforma do sistema tributário, para imprimir-lhe racionalidade econômica e justiça fiscal, e a reforma agrária, que se voltava, principalmente, para a melhoria das condições do trabalhador rural e o acesso a terras consideradas improdutivas. (Rezende, 2011, Anexo, p.221). Com o fracasso de algumas medidas importantes do plano para a estabilização da economia que enfrentava problemas no período deixados pelos planos anteriores de outros governos, como a contenção do aumento do funcionalismo do crédito ao setor privado e dos preços dos insumos básicos, em decorrência de pressões dos setores interessados e da falta de condições políticas para impor as medidas nele contempladas, o Plano Trienal não teve condições de prosperar, tendo sido abandonado após o afastamento de Celso Furtado do cargo que ocupava. No

entanto, o esforço desenvolvido durante o trabalho de elaboração desse plano contribuiu para dar mais um passo importante no sentido da criação de condições propícias ao fortalecimento da atividade de planejamento no Brasil. (Rezende, 2011, Anexo, p.222).

3.3. Ditadura Militar de 1964 a 1985.

Em abril de 1964 foi dado o Golpe Militar no Brasil que colocou o fim ao governo do Presidente João Goulart dando início ao período do regime militar no Brasil que durou de 1964 a 1985. O sistema de planejamento implantado no Brasil durante o regime militar beneficiou-se de diversas experiências anteriores, nas quais o Estado brasileiro, ainda que sem um projeto estruturado de intervenção, adotou medidas importantes para promover a industrialização da economia brasileira como resposta às crises que expunham sua forte dependência do exterior. (Rezende, 2011, p. 177)

O primeiro presidente militar o General Castelo Branco apresenta o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) que propunha corrigir as distorções acumuladas no período anterior para conter a aceleração do processo inflacionário, de modo que promovesse a estabilização monetária sem comprometer a sustentação do crescimento da economia e a redução das disparidades regionais e sociais. A implementação desses propósitos apoiava-se em um conjunto de reformas que se voltavam para a modernização do Estado e a recuperação da sua capacidade de intervir direta e indiretamente na economia, para consolidar a estabilidade monetária e construir uma economia competitiva. (Rezende, 2011, p.181).

O PAEG optou por um combate progressivo ou gradual à inflação e postulou a manutenção da participação do trabalho (cerca de 65% em 1960) no produto à custa de fatores, meta que seria cumprida por meio de uma adequada política salarial, ademais de objetivar e atenuar as desigualdades regionais de renda através da concessão de caráter prioritário aos investimentos no Norte e Nordeste. Ele procurou, por outro lado, incentivar as exportações, via política cambial, e os investimentos estrangeiros. Seus efeitos foram basicamente institucionais,

consistindo numa ampla reorganização da ação do Estado e preparando-o para as próximas etapas de alto intervencionismo governamental na economia contra a própria filosofia econômica do regime em vigor, a começar por um sensível aumento da carga tributária. (Almeida, 2006, p.201).

No plano das realizações econômicas, o PAEG permitiu a implementação de amplo programa de reformas institucionais, nos planos fiscal (tributário-orçamentário), monetário-financeiro, trabalhista, habitacional e de comércio exterior. No campo tributário, as mudanças atingiram quase todos os impostos (inclusive tarifas aduaneiras), operando-se a substituição dos velhos tributos sobre a produção e o consumo (como Selo, Vendas e Consignações) pelo Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e pelo Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM). De modo geral, o PAEG, mesmo não alcançando suas metas, logrou um nível razoável de estabilização econômica, efetuou uma importante reforma do Estado nas áreas gerencial e orçamentária, preparando, portanto, as bases para o crescimento do país no período subsequente. No lado menos brilhante da herança deixada, do ponto de vista dos instrumentos macroeconômicos, deve ser registrado o instituto da correção monetária, que permeou as reformas realizadas naquela conjuntura e que sustentou a tolerância inflacionária em que o Brasil passou a viver a partir de então. (Almeida, 2006, p.207).

No plano das instituições, essa época consolida a formação de uma espécie de aliança tácita entre militares e tecnocratas (que envolveu igualmente diplomatas) que se prolongaria durante todo o período autoritário e mais além, deixando marcas no funcionamento ulterior do Estado brasileiro, em especial no plano da carga fiscal e no das suas responsabilidades indutoras, reguladoras e promotoras do desenvolvimento. Na área polêmica das chamadas “reformas de base”, o governo lançou, em novembro de 1964, o que denominou de Estatuto da Terra, prevendo a desapropriação e o acesso à propriedade rural improdutiva, a colonização de terras livres e uma série de modalidades de assistência às atividades agrícolas pela formação de cooperativas, garantia de preços mínimos e disseminação de novas técnicas de produção. (Almeida, 2006, p.207).

Ainda no plano institucional, o Estado brasileiro tinha avançado na experiência de planejamento: foi criado, em 1964, por inspiração do ministro Roberto Campos, do Planejamento, um Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada, que se ocupou do sistema de acompanhamento das medidas propostas no plano do governo e que logo depois se converteu no Ipea. De fato, a partir desse período e até o final da era militar se assiste à consolidação de um modelo de gestão pública que passa a atribuir às instituições de planejamento uma grande parte de responsabilidade pela condução, de forma relativamente autônoma, das atividades econômicas, tendo sempre como objetivo o aprofundamento do processo de industrialização. (Almeida, 2006, p.208).

O segundo presidente militar o Marechal Costa e Silva (1967 – 1969) recebeu como herança um Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social, elaborado nos últimos dias do governo Castelo Branco pelo Ipea, que seria um roteiro de desempenho para o período 1967-1976. (Almeida, 2006, p.208). Foi a primeira tentativa de implementar um planejamento de longo prazo na economia brasileira. Sua divulgação foi precedida de longo período em que se aprofundaram diagnósticos e sugestões sobre todas as dimensões relevantes do desenvolvimento brasileiro. Seu objetivo era estabelecer as diretrizes da política de desenvolvimento para a década e definir as responsabilidades do governo federal na sua implementação, seja diretamente por meio da ação dos órgãos do governo, inclusive os integrantes da administração indireta, seja indiretamente, mediante incentivos e regulação. (Rezende, 2011, Anexo, p.223).

O plano detalhava as ações diretas que deveriam ser executadas no quinquênio 1967-1971 e indicava, de forma mais genérica, o que deveria ser observado no quinquênio seguinte, tendo em vista a continuidade de investimentos que requerem longos prazos de maturação. Quanto à ação indireta, o plano limitava-se a estabelecer os critérios a serem obedecidos, evitando estabelecer metas quantitativas mais sensíveis a mudanças na conjuntura. (Rezende, 2011, Anexo, p.223).

Uma característica importante desse plano foi a utilização de modelos macroeconômicos, apoiados em técnicas econométricas, para identificar os principais fatores determinantes do crescimento e avaliar a consistência das medidas nele contempladas à luz dos limites impostos pela capacidade de investimento, a tecnologia disponível, as possibilidades de endividamento e a qualificação da força de trabalho. Todavia, o presidente Arthur da Costa e Silva, que esposava posição divergente do governo anterior, o Plano Decenal foi deixado de lado. (Rezende, 2011, Anexo, p.223).

Apesar de não ter sido seguido, o Plano Decenal deixou um legado importante de conhecimento sobre a economia brasileira e de reforço da competência técnica do governo para planejar que foi de grande valia para as experiências de planejamento que o sucederam. (Rezende, 2011, Anexo, p.223).

Com uma proposta de trabalho para médio prazo, o governo de Costa e Silva, elaborou, já sob orientação do novo ministro do Planejamento, Hélio Beltrão, um Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED) para o período 1968-1970, enfatizando as metas setoriais definidas no Plano Decenal. Apresentado em julho de 1967, ele consistia, numa primeira fase, de diretrizes de política econômica e de diretrizes setoriais, com alguns vetores de desenvolvimento regional. O governo reconhecia a existência de um processo inflacionário e se propunha estimular adequadamente o setor privado. Estava expresso o objetivo de se ter um projeto nacional de desenvolvimento, que se utilizaria da noção de planejamento para lograr suas metas explícitas. A orientação metodológica adotada reconhecia o esgotamento do ciclo anterior de substituição de importações e admitia a crescente participação do setor estatal na economia brasileira, via concentração de investimentos em áreas ditas estratégicas, em geral na infraestrutura. (Almeida, 2006, p.210).

PED acentuou mais objetivos gerais e diretrizes de política do que compromissos com metas quantitativas, exceto no tocante à programação plurianual de investimentos, em que aproveitou essencialmente o programa de

investimentos anteriormente formulados para os primeiros três anos de execução do Plano Decenal. (Almeida, 2006, p.212).

O terceiro presidente da ditadura militar no Brasil, o General Emílio Médici (1970 – 1974) apresentou o Programa de Metas e Bases para a Ação do Governo era o ingresso do Brasil no mundo desenvolvido até o final do século, estando nele definidas quatro áreas prioritárias: educação, saúde e saneamento; agricultura e abastecimento; desenvolvimento científico e tecnológico; fortalecimento do poder de competição da indústria nacional. Como metas econômicas, ele pretendia: assegurar uma taxa de crescimento entre 7% e 9% ao ano, em termos reais, evoluindo para 10% ao fim do período; a expansão crescente do emprego, da ordem de 2,8% a 3,3% até 1973; inflação decrescente, em nível não superior a 10% em 1973; elevação do investimento, da média de 15% a 16%, para mais de 18% até 1975. (Almeida, 2006, p.213).

Para tanto, esse plano propunha uma estratégia global integrada e caracterizada por um desenvolvimento menos dependente de um só setor, a indústria, e de um só fator dinâmico, a substituição de importações, que se traduzia em dar igual atenção à indústria e à agricultura, à construção de uma sólida estrutura educacional e tecnológica, à continuidade do esforço de modernização da infraestrutura e ao equilíbrio regional, inclusive mediante expansão da fronteira agrícola. (Rezende, 2011, Anexo, p.225).

Ainda no governo do General Emílio Médici foi desenvolvido o I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) elaborado sob a orientação do ministro do Planejamento, Reis Velloso, esteve mais voltado para grandes projetos de integração nacional (transportes, inclusive corredores de exportação e telecomunicações), foi dedicado ao investimento em indústrias de base (em especial, siderúrgica e petroquímica). Ele buscava alcançar a autonomia em insumos básicos, mas já num contexto de crise energética (daí sua ênfase na energia, com destaque para a indústria nuclear e a pesquisa do petróleo, ademais do programa do álcool e a construção de hidrelétricas, a exemplo de Itaipu). O desenvolvimento científico-tecnológico tampouco foi deixado de lado, como revelam

planos especiais feitos nessa área, com volumosos recursos alocados à formação de recursos humanos, mas também ao desenvolvimento de novas tecnologias. (Almeida, 2006, p.213).

Reproduzindo as prioridades que já vinham sendo adotadas em planos anteriores, o programa de investimentos do I PND, para o período 1971-1974, destacava os setores de educação, energia, transportes e indústria, neste último caso reforçando a atuação do Estado na área de insumos básicos, a exemplo da siderurgia e da petroquímica. A integração regional e a ocupação das fronteiras internacionais, que refletiam preocupação com a segurança nacional, também faziam parte das prioridades contempladas neste plano, para o que foram criados dois programas específicos: o Programa de Integração Nacional (PIN) e o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste (Proterra). (Rezende, 2011, Anexo, p.226).

Amparado com forte apoio estatal e beneficiado por uma conjuntura econômica internacional favorável, o I PND pôde ultrapassar as metas estabelecidas para o crescimento da economia, que apresentou um crescimento médio anual de 11,4% no período, aumentando em 60% a renda per capita nacional. No entanto, apesar da intenção de reduzir o hiato entre os ritmos de expansão da indústria e da agricultura, o resultado alcançado deveu-se essencialmente à expansão da atividade industrial. (Rezende, 2011, Anexo, p.226).

O quarto presidente o General Ernesto Geisel (1974 – 1979) durante o seu governo apresentou o II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), com duração mais longa do que o primeiro, o II PND ia além do Plano Decenal, que estava previsto terminar em 1976. Ele traçou o perfil do Brasil como uma grande potência emergente e fixava a renda per capita acima de mil dólares em 1979, ou seja, o dobro da renda média nos primeiros anos da década anterior. Já em 1977 previa um PIB superior a 100 bilhões de dólares, conferindo ao Brasil a posição de oitavo mercado mundial, ao passo que o comércio exterior, previsto alcançar nas duas direções a cifra de 40 bilhões de dólares, seria 15 vezes o registrado em 1963. Em

seu âmbito seriam desenvolvidos dois planos básicos de desenvolvimento científico e tecnológico e o primeiro plano nacional de pós-graduação. (Almeida, 2006, p.215).

O II PND, caracterizado por uma alteração nos rumos da industrialização brasileira, até então centrada na indústria de bens de consumo duráveis, contemplava pesados investimentos nas seguintes áreas: insumos básicos: metais não ferrosos, exploração de minérios, petroquímica, fertilizantes e defensivos agrícolas, papel e celulose; infraestrutura e energia: ampliação da prospecção e produção de petróleo, energia nuclear, ampliação da capacidade hidrelétrica (Itaipu) e substituição dos derivados de petróleo por energia elétrica e pelo álcool (Proálcool), expansão das ferrovias e a utilização de carvão; bens de capital: mediante garantias de demanda, incentivos fiscais e creditícios, reservas de mercado (lei de informática) e política de preços. Os investimentos estatais adquiriram inclusive uma dimensão regional, com a distribuição espacial dos principais projetos. (Almeida, 2006, p.216).

Na avaliação dos resultados desse plano, apontam que a estratégia do II PND teria permitido que o Brasil sustentasse taxas elevadas de crescimento, em um contexto adverso, sem o resvalo da economia para o estrangulamento externo por causa do ajuste estrutural do Balanço de Pagamentos que teria promovido. No entanto, em função de o Estado ter assumido a responsabilidade pela expansão do endividamento externo, ele teria contribuído para a deterioração da situação fiscal que acarretou sérias dificuldades à frente. (Rezende, 2011, Anexo, p.227).

O último presidente do período da ditadura militar, o General João Batista Figueiredo (1979 – 1985), durante o seu governo, desenvolveu o III Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), segundo Resende o III PND (1980-1985) cumpriu a formalidade legal exigida na época, mas a falta de unidade no comando da política econômica, com visões diferentes esposadas pelos Ministérios da Fazenda e do Planejamento a respeito de como enfrentar a crise contribuiu para que ele fosse, na prática, abandonado.

Ignorando a dura realidade em que a economia brasileira se encontrava no início dos anos 1980 com dificuldades para administrar a dívida externa e conter as

pressões inflacionárias, o III PND batia o pé no objetivo de sustentar um ritmo acelerado de crescimento. Evitava, entretanto, evidenciando certa “esquizofrenia”, estabelecer metas quantitativas a serem alcançadas no período, limitando-se a enunciá-las de forma genérica e em termos qualitativos. (Rezende, 2011, Anexo, p.226).

3.4. Redemocratização do País

Com o fim da ditadura militar e a redemocratização do país, o que seria o quarto da série de planos nacionais de desenvolvimento, iniciada em 1971, foi batizado de I PND da Nova República, supostamente para marcar a diferença de um planejamento conduzido sob a égide de um Estado democrático em comparação com os planos elaborados durante o regime autoritário. (Rezende, 2011, Anexo, p.228).

Para marcar essa diferença, o plano enfatizava a necessidade de viabilizar mudanças sociais, de modo que preparasse o Brasil para associar o crescimento econômico, para o qual se estabelecia uma média anual de 7% no período, à distribuição da renda e da riqueza e à erradicação da pobreza. Para financiar as ações previstas nesse plano, que incluíam os tradicionais investimentos na infraestrutura e um inovador programa de distribuição gratuita de leite a crianças carentes, o governo criou o Fundo Nacional de Desenvolvimento (FND), constituído por recursos oriundos de empréstimos compulsórios sobre o consumo de combustíveis, a venda de automóveis e as viagens ao exterior, além de outras fontes. (Rezende, 2011, Anexo, p.228).

No entanto, a preocupação dominante do governo durante o período abrangido por esse plano foi o combate à inflação, que no primeiro ano da Nova República havia atingido o patamar de 12% a 13% ao mês, com o país caminhando para a hiperinflação, não tendo tido condições de avançar nos seus propósitos mais amplos de promover o crescimento com maior justiça social. (Rezende, 2011, Anexo, p.228).

Segundo Almeida o planejamento governamental, tal como conhecido na fase anterior, encontra-se desarticulado e tanto o III PND como o I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República permanecem no papel. Nesse ínterim, o Brasil conheceu, apenas e tão somente, planos de estabilização, seis no total, com uma duração média de 18 meses cada um e uma nítida aceleração inflacionária após cada um deles.

Primeira tentativa do governo do presidente Sarney de conter a inflação com medidas heterodoxas, consubstanciadas no chamado Plano Cruzado, de fevereiro de 1986, que instituiu amplo congelamento de preços e adotou novo padrão monetário (o cruzado, que substituía o antigo cruzeiro à razão de 1 por mil). (Rezende, 2011, Anexo, p.228). Ele foi seguido, oito meses depois pelo Plano Cruzado 2, já num contexto de aumento de tarifas e de reajuste generalizado de preços, com a conseqüente reindexação da economia e a criação de um gatilho salarial (cada vez que a inflação superasse 20%, o que passou a ser frequente). O Plano Bresser (junho de 1987) traz novo choque cambial e tarifário, com congelamento de preços, salários e aluguéis. (Almeida, 2006, p.218).

Ainda no governo do presidente Sarney e poucos meses depois de promulgada a nova Constituição, o Brasil conhecia nova tentativa de estabilização, o Plano Verão (janeiro de 1989), também marcado pelo congelamento de salários e tarifas e novamente caracterizado por uma reforma monetária que, ao cortar três zeros do cruzado, converteu-o em cruzado novo. Seus efeitos foram igualmente efêmeros, pois a inflação já chegava a 10% no quarto mês de vigência. Doravante, o governo Sarney não mais conseguirá, a despeito de diferentes tentativas de contenção dos preços e outras medidas emergenciais, estabilizar a economia e fazer retroceder a inflação: essa, que no início do mandato presidencial se situava em torno de 250% ao ano (mas com tendência a 1.000%) e que tinha conhecido o curto retrocesso do Plano Cruzado, acelera-se pouco a pouco, até aproximar-se da hiperinflação no final do governo, em março de 1990. (Almeida, 2006, p.219).

O sucessor de Sarney, Fernando Collor de Mello, o primeiro a ser eleito por voto direto após o longo interregno ditatorial, começa o seu mandato, em 15 de

março de 1990, em uma atmosfera política sobrecarregada pela conjuntura de crise econômica e de aceleração inflacionária (ritmo anual de 2.750%). (Almeida, 2006, p.220).

O Plano Collor, lançado imediatamente após a inauguração do seu mandato, representou, provavelmente, o choque mais brutal já conhecido na história econômica do Brasil: uma nova reforma monetária se faz ao custo de um confisco de todas as aplicações financeiras e um limite aos saques das contas à vista. A inflação cai a 3% ao mês, mas volta a subir para 20% em seis meses, o que determina a preparação de novo plano de tabelamento e congelamento (o Collor 2, de fevereiro de 1991), com novo surto inflacionário poucos meses depois. (Almeida, 2006, p.220).

Após sucessivos escândalos envolvendo o então presidente Collor, e realizado o impeachment, e o vice-presidente Itamar Franco assumir a presidência da república e nomear Fernando Henrique Cardoso para o cargo de Ministro da Fazenda, que tinha começado pelas Relações Exteriores (até maio de 1993), dá início a um plano de estabilização em três etapas, visando não apenas conter, mas eliminar as fontes e as pressões inflacionistas na economia. Pela primeira vez em muitos anos, atacaram-se previamente as causas da inflação – o déficit público, principalmente – em lugar de se tentar, pelos mecanismos conhecidos (controle de preços e salários, por exemplo), simplesmente minimizar os seus efeitos. (Almeida, 2006, p.222).

O Plano Real, implementado progressivamente a partir de dezembro de 1993 e finalizado mediante troca do meio circulante em julho seguinte, trouxe, finalmente, estabilidade econômica e condições para a retomada do planejamento governamental. (Almeida, 2006, p.221).

A Constituição de 1988, numa demonstração da preservação dos instintos de planejamento na sociedade, institui o Plano Plurianual como o principal instrumento de planejamento de médio prazo no sistema governamental brasileiro, que durante o período de instabilidade econômica foi deixado de lado, começou a ser utilizado após a retomada da estabilidade econômica. O PPA deveria

estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública Federal para as despesas de capital e outras dela decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. Cada PPA deve conter diretrizes para a organização e execução dos orçamentos anuais e, consoante uma prática já iniciada pelos governos militares, a vigência de um plano deve começar no segundo ano de um governo e findar no primeiro ano do mandato seguinte, com o objetivo explícito de permitir a continuidade do planejamento governamental e das ações públicas. (Almeida, 2006, p.219).

4. Instrumentos Institucionais De Planejamento

No Brasil, a Constituição Federal de 1998 (CF/88) concebe duas modalidades de planos. A primeira envolve os chamados planos de desenvolvimento econômico e social e está a serviço da concepção do Estado intervencionista. Tais Planos assumem papel determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. A segunda os Planos Plurianuais. (Giacomoni, 2012).

O artigo 21 da CF/88 trata a União como responsável por elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.

O art. 174 traz o Estado como regulador da atividade econômica e promotor do desenvolvimento nacional através do planejamento.

Em seu art. 165, estabelece que o Poder Executivo deve elaborar, periodicamente, três instrumentos básicos de planejamento e orçamento: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

4.1 Plano Plurianual (PPA)

Como uma das principais novidades do novo marco constitucional, o Plano Plurianual (PPA) presente no artigo 165 da CF/88, passa a se constituir na síntese

dos esforços de planejamento de toda a administração pública, orientado a elaboração dos demais planos e programas de governo, assim como do próprio orçamento anual. (Giacomoni, 2012, p.223). Ele estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e metas da Administração Pública Federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes, e para as relativas aos programas de natureza continuada. (Core, 2001, p.5)

Formalmente, a concepção do Plano Plurianual envolve a orientação para a alocação dos recursos públicos de modo eficiente e racional, com base na utilização de modernas técnicas de planejamento. A concepção apoia-se nas definições das diretrizes, metas e objetivos nas quais a administração pública desenvolveria suas ações voltadas ao desenvolvimento. (Cavalcante, 2007, p.130)

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. Sua institucionalização 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. (Procopiuck, 2007, p.409)

4.2. Lei De Diretrizes Orçamentarias (LDO)

O artigo 165 da CF/88 estabelece a Lei De Diretrizes Orçamentarias (LDO) tem como objetivo estabelecer as metas e prioridades para o exercício financeiro subsequente e orientar a elaboração da Lei Orçamentaria Anual. (Lima, Miranda, 2006, p.324)

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. (Procopiuck, 2007. P.403).

4.3. Lei Orçamentária Anual (LOA)

Lei Orçamentária Anual, estabelecida no artigo 165 da CF/88, compreende o orçamento fiscal referente ao Poder Executivo, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público; o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; e o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público. (Core, 2001, p.5)

O documento orçamentário (a lei orçamentaria com seus anexos) é a expressão mais clara que se pode denominar de sistema orçamentário. Ao contrário do que aconteceria no passado, hoje o orçamento deve ser visto como parte de um sistema maior, integrado por planos e programas de onde saem as definições e os elementos que vão possibilitar a própria elaboração orçamentaria. (Giacomoni, 2012)

A execução da lei orçamentaria, nessa etapa do processo, as decisões e escolhas expressas na lei orçamentaria assumem natureza financeira na forma de fluxos de recursos que enterram e saem do tesouro (Giacomoni, 2012, p.299). Segundo o art. 35, incisos I e II, da Lei 4.320/1964, pertencem ao exercício financeiro as receitas nele arrecadadas e as despesas nele legalmente empenhadas.

Receita Pública

Entende-se, genericamente, por Receita Pública todo e qualquer recolhimento feito aos cofres públicos, quer seja efetivado através de numerário ou outros bens representativos de valores – que o Governo tem o direito de arrecadar em virtude de leis, contratos ou quaisquer outros títulos de que derivem direitos a favor do Estado - quer seja oriundo de alguma finalidade específica, cuja arrecadação lhe pertença ou caso figure como depositário dos valores que não lhe pertencerem. (KOHAMA, 2006, p.60).

A receita pública se classifica em dois grupos: receitas orçamentárias e receitas extraorçamentárias.

As receitas orçamentárias são disponibilidades de recursos financeiros que ingressam durante o exercício e que aumentam o saldo financeiro da instituição. Instrumento por meio do qual se viabiliza a execução das políticas públicas, as receitas orçamentárias são fontes de recursos utilizadas pelo Estado em programas e ações cuja finalidade precípua é atender às necessidades públicas e demandas da sociedade. (Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, 2017)

Segundo a Lei nº 4.320/1964 as receitas orçamentárias se classificam na categoria econômica da seguinte forma;

São Receitas Correntes as receitas tributárias, de contribuições, patrimônio, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado destinados a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes. (Giacomoni, 2012, p.141).

São Receitas de Capital as provenientes de recursos financeiros oriundos de constituição de dívida; da conversão, em espécie de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital e ainda, o superávit do Orçamento Corrente. (Giacomoni, 2012, p.141).

As receitas extraorçamentárias são recursos financeiros de caráter temporário, do qual o Estado é mero agente depositário. Sua devolução não se sujeita a autorização legislativa, portanto, não integram a Lei Orçamentária Anual (LOA). Por serem constituídos por ativos e passivos exigíveis, os ingressos extraorçamentários, em geral, não têm reflexos no Patrimônio Líquido da Entidade. (Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, 2017)

Despesa Pública

A despesa orçamentária pública é o conjunto de dispêndios realizados pelos entes públicos para o funcionamento e manutenção dos serviços públicos prestados à sociedade. Os dispêndios, assim como os ingressos, são tipificados em

orçamentários e extraorçamentários. (Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, 2017).

A Despesa Orçamentária é toda transação que depende de autorização legislativa, na forma de consignação de dotação orçamentária, para ser efetivada. (Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, 2017).

Despesas orçamentárias são constituídas por duas classificações econômicas, Despesas Corrente e Despesas de Capital. (Giacomoni, 2012, p.111).

São classificadas como Despesas Correntes as destinadas à produção de bens e serviços, para a manutenção de serviços anteriormente criados, inclusive as destinadas a atender a obras de conservação e adaptação de bens imóveis. Despesas às quais não correspondam contra prestação direta em bens ou serviços, inclusive para contribuições e subvenção destinada a atender à manutenção de outras entidades de direito público ou privado. (Giacomoni, 2012, p.111).

São Despesas de Capital as que contribuem para a formação ou aquisição de bem de capital e de produtos para revenda; a concessão de empréstimos; a amortização de dívidas. (Giacomoni, 2012, p.111).

A Despesa Orçamentaria será efetivada por meio do cumprimento de três estágios previstos na Lei nº 4.320/1964: Empenho, Liquidação e Pagamento.

O Empenho é legalmente definido como “o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição”. Rigorosamente o Empenho cumpre outras finalidades além desta. Ele é o principal instrumento com que conta a administração pública para acompanhar e controlar a execução de seus orçamentos. Empenhar a despesa significa enquadrá-la no crédito orçamentário apropriado e deduzi-la do saldo da dotação de referido crédito. Além de possibilitar tal controle, o Empenho constitui uma garantia ao credor de que os valores empenhados têm respaldo orçamentário. (Giacomoni, 2012, p.310).

A Liquidação consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, tomando-se por base os títulos e documentos que comprovam o respectivo crédito.

A verificação deverá apurar: I- a origem e o objetivo do que se deve pagar; II- a importância exata a pagar; III- a quem se deve pagar a importância, isto é, credor. A Liquidação deverá considerar ainda: I- o contrato, ajuste ou acordo respectivo; II- a nota do Empenho; e III- os comprovantes da entrega do material ou da prestação efetiva do serviço. (Giacomoni, 2012, p.312).

O Pagamento é desenvolvido em dois momentos distintos: (a) a emissão da ordem de pagamento; e (b) o pagamento propriamente dito. (Giacomoni, 2012, p.312).

A ordem de pagamento da despesa, que só será emitida após a liquidação, constitui-se em despacho exarado por autoridade competente, determinando que a despesa seja paga. O pagamento propriamente dito, será efetuado por tesouraria ou pagadoria regularmente constituídas, bem como por estabelecimentos bancários credenciados e, em casos excepcionais, por meio de adiantamento. (Giacomoni, 2012, p.312).

As Despesas Extraorçamentárias são aquelas que não consta na lei orçamentária anual, compreendendo determinadas saídas de numerários decorrentes de depósitos, pagamentos de restos a pagar, resgate de operações de crédito por antecipação de receita e recursos transitórios. (Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, 2017).

4.4. A Relação Entre Esses Instrumentos

Os instrumentos citados anteriormente Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), em tese, esses três instrumentos de planejamento e de execução orçamentária integram-se de forma harmoniosa, cabendo a LOA respeitar a LDO, e, ambas, atentarem para o PPA (Procopiuck, 2007, p.403), conforme CF/88 e reforçado pela Lei de Responsabilidade fiscal.

O Plano Plurianual, em especial, consiste na principal ferramenta para a implementação do planejamento nas atividades governamentais de médio e longo prazo. O Plano possui um papel de coordenador das ações do governo federal,

podendo subordinar aos seus propósitos todas as iniciativas que não tenham sido previstas no começo do processo (Garcia, 2000, p.6).

A LDO tem como objetivo orientar a elaboração e execução dos orçamentos anuais, selecionando dentre as diversas ações do governo apresentadas no PPA aquelas que terão prioridade, considerando a receita arrecadada, com o intuito de priorizar e realizar as demandas específicas da sociedade (Andrade, 2005, p.69). 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. (Procopiuck, 2007, p.403)

A LOA é elaborada conforme o planejamento proposto pelo PPA e direcionamento dado pela LDO, assim tendo significativa importância na gestão dos recursos públicos. Sendo assim, 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. (Procopiuck, 2007, p.406)

Portanto o orçamento anual é uma lei que define receitas e despesas, condicionado as determinações do PPA e da LOA e integrado às metas da política econômica. (Lima, Miranda, 2006, p.324)

Desse modo, três instrumentos básicos de planejamento e orçamento: 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.(Procopiuck, 2007, p.398)

5. O Caso da Cidade Belo Horizonte

Nessa parte do trabalho será apresentado o caso da Secretaria Municipal de Esporte e Lazer (SMEL) da cidade de Belo Horizonte, Será analisado PPA, que no caso de Belo Horizonte se chama Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) que foi proposto para os anos de 2014, 2015 e 2016 com os orçamentos anuais proposto para cada ano, verificando se o que está disposto no PPAG foi de fato executado pela Secretaria, assim averiguando se o PPA vem de fato cumprindo o papel de instrumento de planejamento como deveria. Foi escolhido a SMEL por se tratar de uma secretaria voltada à realização de atividades finalísticas.

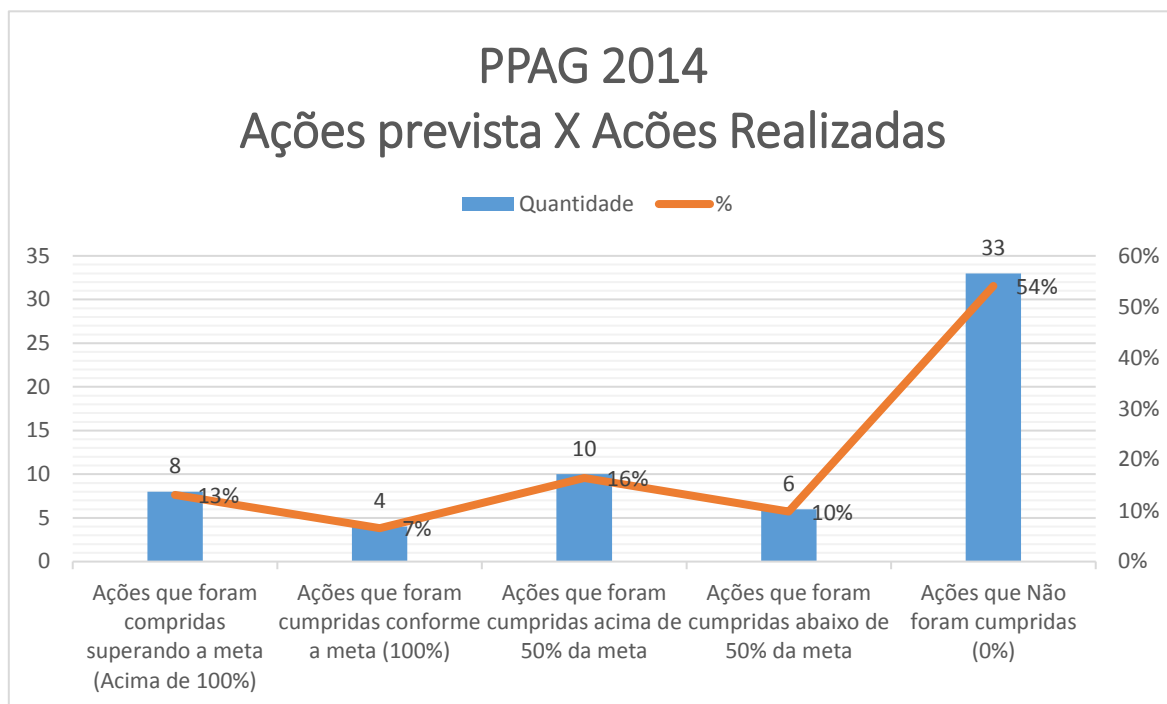
A estrutura da SMEL se divide internamente em outras duas secretarias; a Secretaria Municipal Adjunta de Esportes (SMAES) e a Secretaria Municipal Adjunta de Lazer (SMAL).

5.1 Planejamento

No PPAG de 2014 e para as SMEL estavam previstas 61 ações com metas a serem cumpridas. Iniciaremos agora uma análise sobre o cumprimento dessas ações que estavam previstas no PPAG de 2014. A tabela e gráfico abaixo apresenta a execução das ações.

PPAG 2014
Ações prevista X Ações Realizadas

Ações	Quantidade	%
Ações que foram cumpridas superando a meta (Acima de 100%)	8	13%
Ações que foram cumpridas conforme a meta (100%)	4	7%
Ações que foram cumpridas acima de 50% da meta	10	16%
Ações que foram cumpridas abaixo de 50% da meta	6	10%
Ações que Não foram cumpridas (0%)	33	54%
Total	61	100%



Fonte: Elaboração própria, com dados da Prefeitura de Belo Horizonte

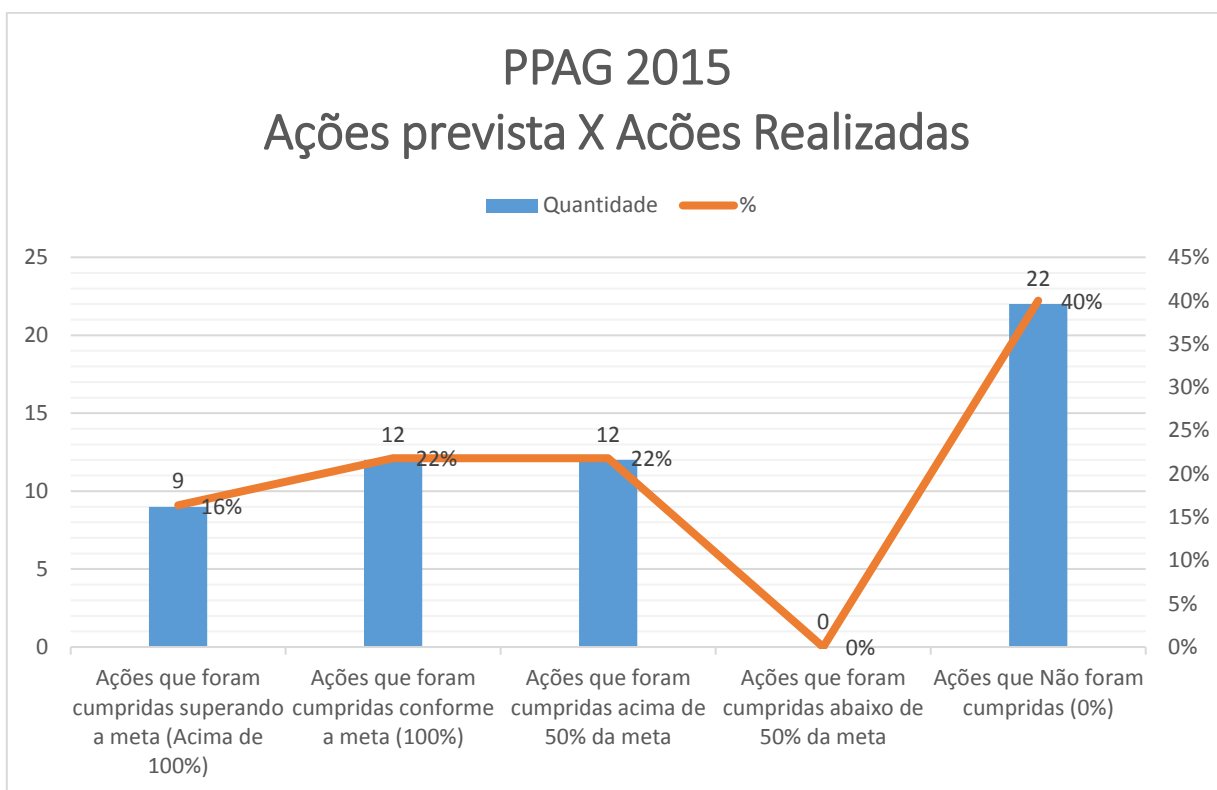
Como podemos observar no gráfico e tabela acima das 61 ações que estavam previstas no PPAG da SMEL de 2014, 33 não foram cumpridas. Isso corresponde a 54% do planejamento previsto no PPAG para o ano de 2014 que não foi executado, do restante, 6 ações foram cumpridas abaixo de 50% da meta o que corresponde a 10%, 10 ações foram cumpridas acima de 50% da meta o que corresponde a 16%, 4 ações foram cumpridas conforme a meta o que corresponde a 7% e 8 ações foram cumpridas superando a meta o que corresponde a 13%. Se olharmos ações a que foram realmente cumpridas do PPAG de 2014, elas totalizaram apenas 20% do planejamento que estava previsto no PPAG de 2014 da SMEL.

Continuando com a análise do PPAG, passaremos agora ao PPAG de 2015 da SMEL, para o ano de 2015, estavam previstas no PPAG 55 ações com metas a serem cumpridas, a tabela e gráfico abaixo mostra o quantitativo de cumprimento das ações.

PPAG 2015
Ações prevista X Ações Realizadas

Ações	Quantidade	%
Ações que foram cumpridas superando a meta (Acima de 100%)	9	16%
Ações que foram cumpridas conforme a meta (100%)	12	22%
Ações que foram cumpridas acima de 50% da meta	12	22%
Ações que foram cumpridas abaixo de 50% da meta	0	0%
Ações que Não foram cumpridas (0%)	22	40%
Total	55	100%

Fonte: Elaboração própria, com dados da Prefeitura de Belo Horizonte



Fonte: Elaboração própria, com dados da Prefeitura de Belo Horizonte

Conforme a tabela e gráfico acima, das 55 ações previstas no PPAG de 2015, 22 ações não foram realizadas e isso condiz com 40% do planejamento previsto no PPAG, 12 ações foram cumpridas acima de 50% da meta o que corresponde a aproximadamente 12% do previsto no PPAG e 21 ações foram realizadas conforme

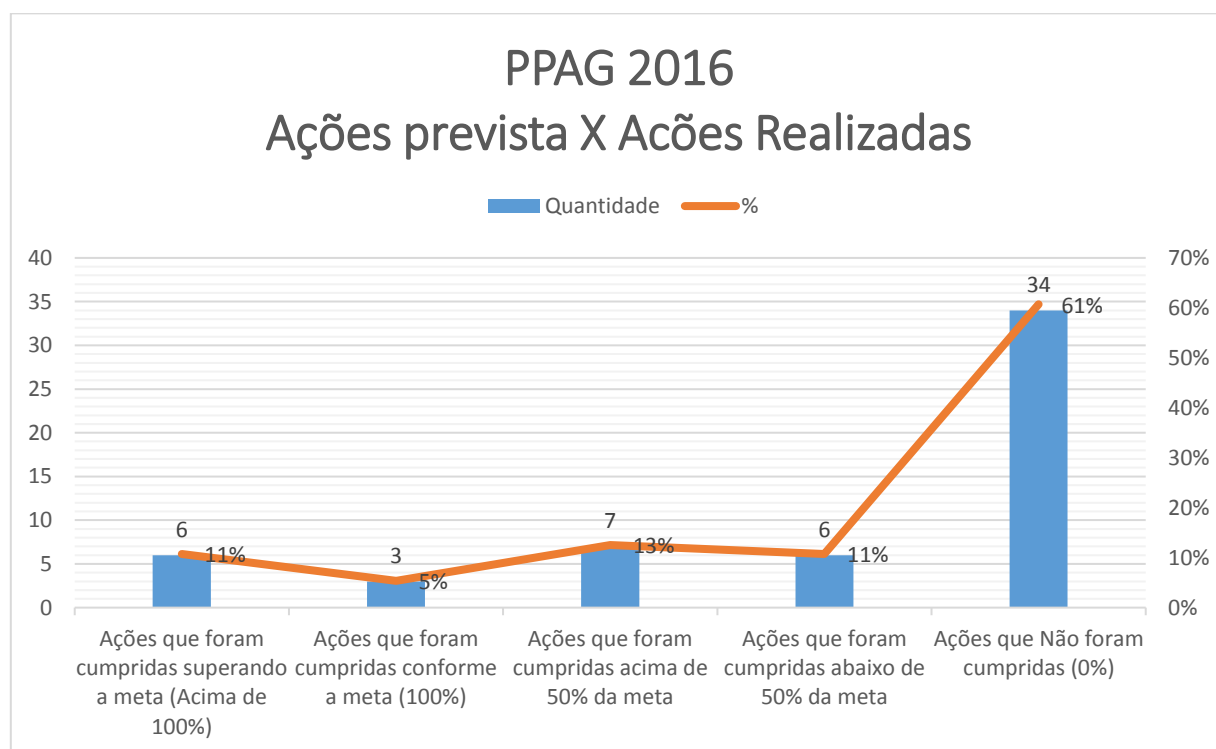
a meta ou superando a mesma, isso corresponde a cerca de 38% do que estava predito no PPAG. Ocorreu uma melhora na execução do planejamento no ano de 2015 tendo como referência ao ano anterior 2014, mas, ainda continua muito baixa a execução do planejamento disposto para SMEL, não chegou a 50% do que estava proposto para esses anos.

Enfim, a análise sobre o PPAG do ano de 2016, estava estabelecidas 56 metas a serem cumpridas.

PPAG 2016 Ações prevista X Ações Realizadas

Ações	Quantidade	%
Ações que foram cumpridas superando a meta (Acima de 100%)	6	11%
Ações que foram cumpridas conforme a meta (100%)	3	5%
Ações que foram cumpridas acima de 50% da meta	7	13%
Ações que foram cumpridas abaixo de 50% da meta	6	11%
Ações que Não foram cumpridas (0%)	34	61%
Total	56	100%

Fonte: Elaboração própria, com dados da Prefeitura de Belo Horizonte



Fonte: Elaboração própria, com dados da Prefeitura de Belo Horizonte

Como podemos observa no gráfico e tabela acima das 56 ações com metas estabelecidas 34 não foram cumpridas o que representa aproximadamente 61% do PPAG, e demonstra que o mesmo não vem sendo executado como o ocorrido nos anos anteriores, no restante 6 ações foram cumpridas abaixo de 50% da meta o que representa cerca de 11% do PPAG, 7 ações foram cumpridas acima de 50% da meta que corresponde a aproximadamente 13% do PPAG, 3 ações foram cumpridas conforme a meta o que representa 5% do PPAG, e 6 ações foram cumpridas superando a meta o que corresponde a cerca de 11%. Se destacamos a parte do PPAG de 2016 que foi realmente cumprida conforme estava estabelecido, temos apenas 16% o que representa muito pouco a execução do planejamento.

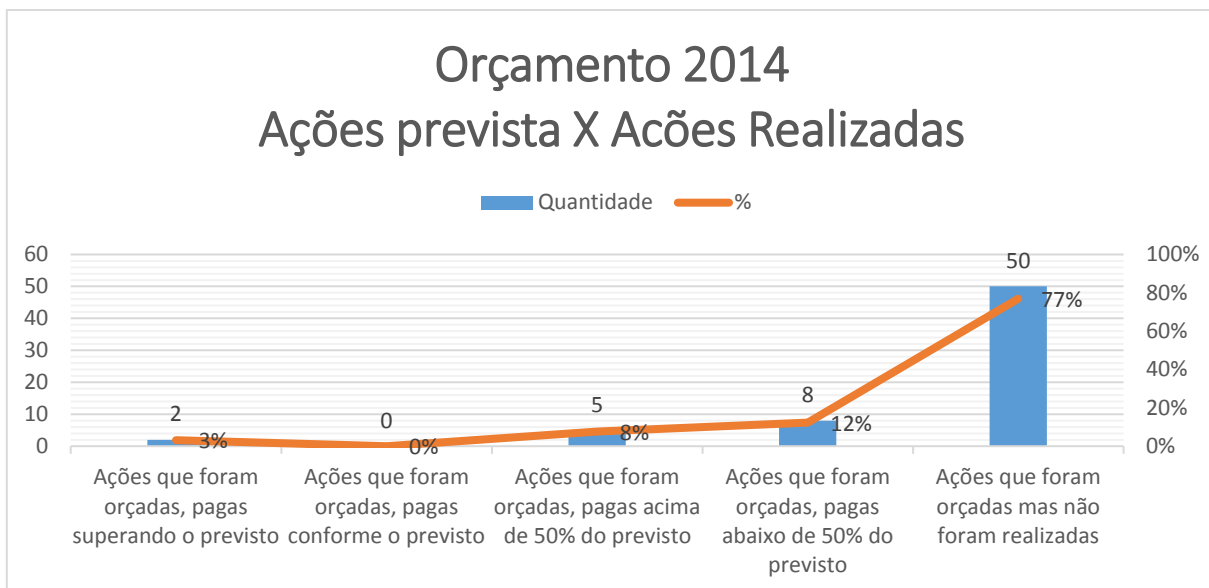
5.2 Orçamento

Agora iniciaremos uma análise sobre a execução do orçamento proposto para a SMEL para os anos de 2014, 2015 e 2016. Começamos por 2014.

Orçamento 2014 Ações prevista X Ações Realizadas

Ações	Quantidade	%
Ações que foram orçadas, pagas superando o previsto	2	3%
Ações que foram orçadas, pagas conforme o previsto	0	0%
Ações que foram orçadas, pagas acima de 50% do previsto	5	8%
Ações que foram orçadas, pagas abaixo de 50% do previsto	8	12%
Ações que foram orçadas, mas não foram realizadas	56	77%
Total	61	100%

Fonte: Elaboração própria, com dados da Prefeitura de Belo Horizonte



Fonte: Elaboração própria, com dados da Prefeitura de Belo Horizonte

Como podemos observar na tabela e gráfico acima estavam presentes no orçamento de 2014 da SMEL 65 ações para serem executadas ao longo do ano, dessas 65 ações, 50 não foram realizadas, isso corresponde 77% do orçamento que não foi executado, restando 33% de execução sendo que desses 33% apenas 3% condiz com que estava proposto pelo orçamento para o ano de 2014.

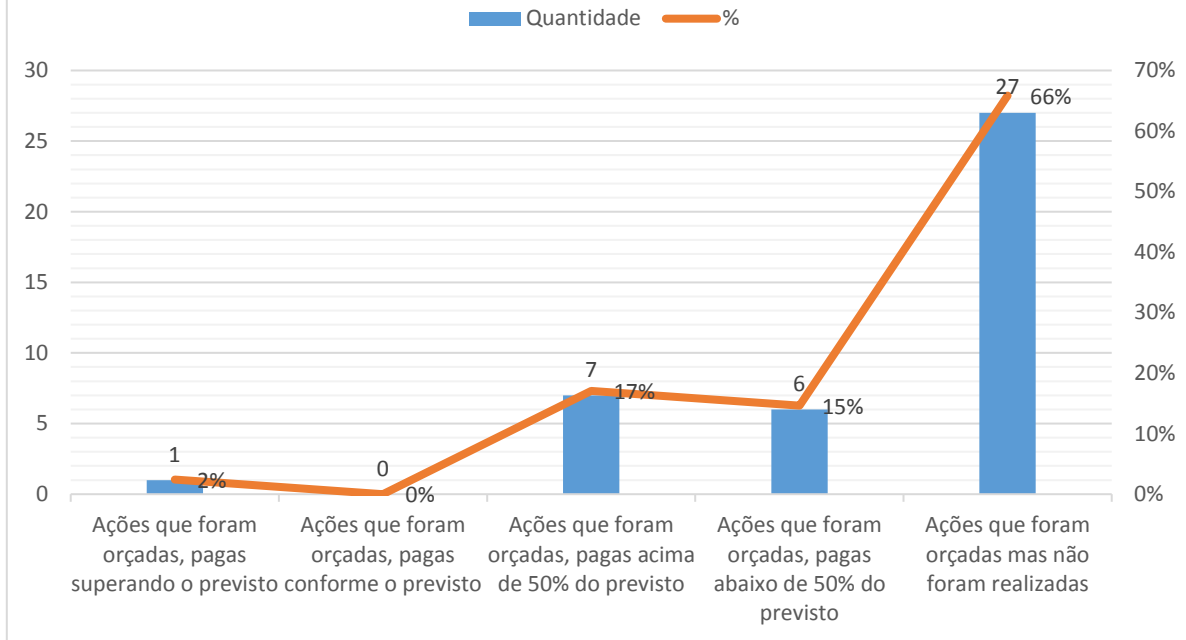
Orçamento previsto para o ano de 2015

Orçamento 2015 Ações prevista X Ações Realizadas

Ações	Quantidade	%
Ações que foram orçadas, pagas superando o previsto	1	2%
Ações que foram orçadas, pagas conforme o previsto	0	0%
Ações que foram orçadas, pagas acima de 50% do previsto	7	17%
Ações que foram orçadas, pagas abaixo de 50% do previsto	6	15%
Ações que foram orçadas, mas não foram realizadas	27	66%
Total	41	100%

Fonte: Elaboração própria, com dados da Prefeitura de Belo Horizonte

Orçamento 2015 Ações prevista X Ações Realizadas



Fonte: Elaboração própria, com dados da Prefeitura de Belo Horizonte

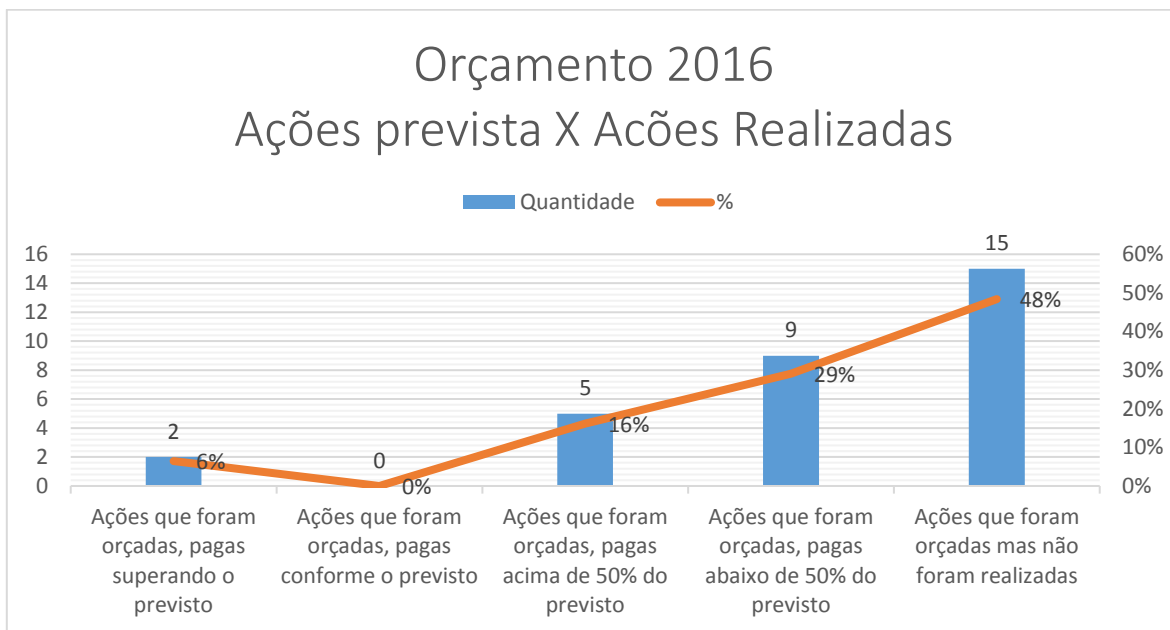
De acordo com tabela e gráfico acima, das 41 ações previstas no orçamento de 2015 da SMEL, 27 não foram executadas, o que corresponde a aproximadamente 66% do orçamento previsto para 2014, apenas 1 ação correspondeu superando o que estava disposto, o que representa cerca de 2% do orçamento, as demais 13 ações foram realizadas, mas não cumpriu com que está disposto no orçamento para elas e representa aproximadamente 32% do previsto no orçamento. Em comparação com o ano de 2014, a execução ainda permanece muito baixa.

Por fim, veremos a execução orçamentário de 2016, estavam previstas no orçamento de 2016 da SMEL 31 ações a serem cumpridas.

Orçamento 2016
Ações prevista X Ações Realizadas

Ações	Quantidade	%
Ações que foram orçadas, pagas superando o previsto	2	6%
Ações que foram orçadas, pagas conforme o previsto	0	0%
Ações que foram orçadas, pagas acima de 50% do previsto	5	16%
Ações que foram orçadas, pagas abaixo de 50% do previsto	9	29%
Ações que foram orçadas, mas não foram realizadas	15	48%
Total	31	100%

Fonte: Elaboração própria, com dados da Prefeitura de Belo Horizonte



Fonte: Elaboração própria, com dados da Prefeitura de Belo Horizonte

Conforme gráfico e tabela acima, podemos visualizar que dá 31 ações propostas no orçamento de 2016 da SMEL, 15 não foram executadas, isso representa cerca de 48% do que estava estabelecido no orçamento, 9 ações foram orçadas, pagas abaixo de 50% do previsto o que corresponde a aproximadamente 29% do orçamento, 5 ações foram orçadas, pagas acima de 50% do previsto o que representa cerca de 16% do orçamento, e apenas 2 ações cumpriram ou superaram o que estava proposto, o corresponde a 7% do proposta pelo orçamento. A execução do orçamento no ano de 2016 foi muito baixa o que corresponde com o que ocorreu nos anos anteriores. Vale ressaltar que o ano de 2016 foi ano de eleições municipais e devido a legislação eleitoral muitas ações não puderam ser

realizadas durante um determinado período do ano o que pode ter uma certa influência na execução do orçamento e planejamento.

6. Considerações Finais

O planejamento é uma ferramenta que vem sendo utilizada a mais de séculos com o intuito de organizar, traçar objetivos e caminhos, mas além disso, temos que reconhecer as limitações do planejamento como ferramenta capaz de prever e controlar o futuro, da ideia do “visionário” do líder iluminado. Temos que aceitar o papel do planejamento como construtor e articulador de relações na sociedade ou na organização que busca seu bem comum de maneira ética, justa e responsável (Puppim, 2006, p.284). No entanto é uma ferramenta que está sempre em constante evolução.

No caso do Brasil o planejamento ganhou mais força e notoriedade a partir de 1930, onde o auge ocorreu entre os anos de 1940 e 1980 com o país construindo um serie de planos que influenciou muito em todo a sua história como o Plano de Metas do presidente Juscelino Kubitschek que levou a construção da capital federal Brasília, o Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) que foi responsável pela construção de grandes obras coma a Usina Hidrelétrica de Itaipu que é líder mundial em produção de energia limpa e renovável.

Esse período de forte planejamento brasileiro também foi responsável por influenciar diretamente nos mecanismos institucionais de planejamento que estão presentes na Constituição Federal de 1988 que devem ser obrigatoriamente cumpridos por todos os entes da federação.

No caso apresentado da Secretaria Municipal de Esporte e Lazer de Belo Horizonte, foi observado que a execução do planejamento proposto pelo PPAG para os anos de 2014, 2015 e 2016 está muito baixa, em nenhum dos anos analisados conseguiram chegar a executar 50% do que foi planejado, isso demonstra que os instrumentos institucionais de planejamento estão pouco efetivos.

O Brasil é um país que já possui uma certa tradição e planejamento e orçamento, por que ainda os mecanismos institucionais de planejamento são tão pouco efetivos?

Vale ressaltar que os atuais instrumentos institucionais de planejamento brasileiros PPA, LDO e LOA estão interligados. O PPA é responsável por ser planejamento de médio prazo que vai orientar os outros instrumentos LDO e LOA que são ferramentas de curto prazo, esses instrumentos são aprovados em forma de uma Lei, mas isso não quer dizer que eles devam ser obrigatoriamente cumpridos.

No caso da LOA, na CF/88, arts. 165 a 169, o modelo brasileiro não estabelece a obrigatoriedade de se executar tudo o que foi definido no orçamento, pois não é preciso pedir autorização ao Congresso para não implementar determinada despesa. Mesmo a vedação de transposição, remanejamento ou transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro (art. 167, VI) é flexibilizada pela possibilidade de uma autorização genérica dada na Lei Orçamentária de que um percentual do orçamento possa ser objeto de tais movimentos (art. 165, § 8o). Tal percentual é definido na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). (Lima. 2003, p.8). A execução da LOA fica a cargo da discricionariedade do gestor responsável, e vai ser ele quem vai determinar o que vai ser realizado naquele ano, e o não vai ser.

Outra forma para não execução da LOA, e o contingenciamento (Art. 9º da Lei nº 101, de 2000), reforça o caráter discricionário de execução das despesas “não obrigatórias”, na medida em que permite ao Executivo limitar empenhos e movimentação financeira para compensar uma eventual frustração de receita no bimestre. (Gontijo, 2010, p.65). Contingenciando dotações e retendo liberações financeiras, o Executivo direciona o orçamento segundo seus próprios interesses e conveniências, sem ter de prestar contas de sua gestão. (Piscitelli, 2006, p.3). Esses mecanismos influenciam muito no resultado da execução do planejamento e do orçamento.

Isso nos leva a pensar na necessidade de mais transparência de todo esse processo de planejamento, orçamento e execução, e uma melhora na avaliação de resultados, que também seja mais transparente, para vermos se conseguimos fazer desses mecanismos institucionais de planejamento algo mais efetivo.

Referências Bibliográficas

ALMEIDA, Bernardo de; GUIMARÃES, Tadeu Barreto. O Duplo Planejamento. Livro O Choque de gestão em Minas Gerais

ALMEIDA, Paulo Roberto de. A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA EM PLANEJAMENTO ECONÔMICO: UMA SÍNTESE HISTÓRICA. Planejamento e Orçamento governamental. Coletânea Volume I 2006.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição: República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

CAVALCANTE, Pedro Luiz. O Plano Plurianual: resultados da mais recente reforma do Planejamento e Orçamento no Brasil. Revista do Serviço Público Brasília 58 (2): 129-150 Abr/Jun 2007

CARDOSO, José Celso Jr. Planejamento Governamental e Gestão Pública No Brasil: Elementos para Ressignificar o Debate e Capacitar O Estado. IPEA Texto para Discussão 1584, 2011.

CORE, Fabiano Garcia. Reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento. Texto para discussão é uma publicação da Escola Nacional de Administração Pública 2011.

GARCIA. Ronaldo Coutinho. A reorganização do processo de planejamento do Governo Federal: o PPA 2000-2003. Brasília, maio 2000. (Texto para Discussão, n. 726).

GARCIA. Ronaldo Coutinho. PPA: O que não é e o que pode ser. Boletim Políticas: acompanhamento e análise, N.20 em 2012.

GIACOMONI, James. Orçamento Público. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

GONTIJO, Vander. Orçamento impositivo, contingenciamento e transparência. Cadernos Aslegis, n.39, p. 61-72, jan/abr 2010. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados. <http://bd.camara.gov.br>

KOHAMA, Heilio. Contabilidade Pública: teoria e prática. 10. ed. São Paulo: Atlas 2006.

Lei complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 04 mai. 2000. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 10/6/2012.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Algumas observações sobre orçamento impositivo no Brasil. Planejamento e políticas públicas | ppp | n. 26 | jun./dez. 2003

LIMA, Edilberto Carlos Pontes; MIRANDA, Rogério Boueri. O processo orçamentário Brasileiro. O presente capítulo constitui uma síntese dos artigos: Alguns comentários sobre o processo orçamentário federal brasileiro.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Processo Orçamentário e Comportamento Legislativo: Emendas Individuais, apoio ao executivo e programa de governo. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol 48, nº 4, 2005

MANUAL DE CONTABILIDADE APLICADA AO SETOR PÚBLICO 7ª Edição 2017.

MATUS, Carlos. O plano como aposta. Planejamento e Orçamento governamental. Coletânea Volume I 2006.

OLIVEIRA, Ana Clara de; ALMEIDA, Bernardo de; GUIMARÃES, Tadeu Barreto. A integração planejamento – orçamento. Livro O Choque de gestão em Minas Gerais.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio. Orçamento Autorizativo X Orçamento Impositivo. Estudo, Setembro 2006. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados.

<http://bd.camara.gov.br>

Portal da Prefeitura de Belo Horizonte, Transparência, Contas Públicas,

<https://prefeitura.pbh.gov.br/transparencia>

PROCOPIUCK, Mario; TAVARES; Evanio Machado; ALCIDES, Denis Rezende; Bessa, Fabiane Lopes Bueno Netto. O Plano Plurianual Municipal no sistema de

planejamento e orçamento brasileiro. Revista do Serviço Público, Brasília 58 Outubro/Dezembro 2007.

PUPPIM, Jose Antônio de Oliveira. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. RAP Rio de Janeiro 40(2):273-88, Mar./Abr. 2006

REZENDE, Fernando. Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução. A Reinvenção do Planejamento Governamental no Brasil. Volume 4 2011