



Centro de Convenções Ulysses Guimarães
Brasília/DF – 16, 17 e 18 de abril de 2013

REVISÃO ANUAL DO PLANO PLURIANUAL: UMA ANÁLISE DA EVOLUÇÃO DO PROCESSO NO GOVERNO DE MINAS GERAIS

Naíla Marcela Nery Ferrari
André Abreu Reis
Leandro César Pereira
Fernando Antonio França Sette Pinheiro Junior



REVISÃO ANUAL DO PLANO PLURIANUAL: UMA ANÁLISE DA EVOLUÇÃO DO PROCESSO NO GOVERNO DE MINAS GERAIS

Naíla Marcela Nery Ferrari
André Abreu Reis
Leandro César Pereira
Fernando Antonio França Sette Pinheiro Junior

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo examinar a etapa do ciclo de planejamento-orçamento mineiro, denominada “Revisão Anual do Plano Plurianual de Ação Governamental”. Embora a Constituição Federal de 1988 não tenha tratado da questão da revisão anual em seu texto, esse processo foi introduzido no âmbito do governo do Estado de Minas Gerais, a partir de 2004, visando garantir uma maior integração dos instrumentos de planejamento e orçamento, de forma que o orçamento, instrumento de curto prazo, não se descole do planejamento, de médio prazo, ao longo do período de vigência do plano. Nesse sentido, este trabalho visa identificar como o planejamento governamental do Estado de Minas Gerais se insere no ciclo orçamentário e quais os avanços do governo mineiro com relação à integração dos instrumentos de planejamento e orçamento. Dentre as ferramentas utilizadas para minimizar esse entrave, a revisão anual do planejamento mineiro será o objeto principal de estudo deste trabalho. Pretende-se discutir se essa etapa do ciclo poderia contribuir para o aprimoramento do planejamento estadual.



1 INTRODUÇÃO

A experiência de planejamento governamental no Brasil, com início em meados da década de 1940, perde força durante a década de 1980. Fatores externos, como os períodos de crise mundial - a crise do petróleo e da dívida externa - e de inflação alta no Brasil contribuíram para o esvaziamento da Função Planejamento. A ausência de uma visão estratégica deveu-se principalmente a um período em que predominaram preocupações com a estabilidade macroeconômica e o conseqüente direcionamento do foco governamental para o curto prazo, desprezando o fator da qualidade das políticas públicas e dos respectivos resultados (CARDOSO JUNIOR, 2011).

Na segunda metade da década de 1980, iniciou-se uma busca pela conciliação da recuperação do planejamento com a nova realidade de uma sociedade plural e democrática, incorporando também outros elementos importantes para o sucesso desse projeto: a participação da sociedade na definição das prioridades nacionais; o estabelecimento de um novo modelo de relações federativas adaptado à autonomia dos governos subnacionais e a preocupação com a eficiência e a eficácia da gestão pública. Chamava ainda atenção um ponto de fundamental importância, a necessidade de convivência harmônica entre os Poderes – Legislativo, Executivo e Judiciário - como condição indispensável para a coordenação das decisões relacionadas às políticas públicas (PARES; VALLE, 2006).

Enquanto o planejamento praticado nos anos 1970 tinha um caráter eminentemente impositivo, em razão do regime político vigente, o de hoje não pode ignorar a pluralidade da representação política e a intensa mobilização da sociedade brasileira. Essa nova realidade impõe alguns desafios importantes ao exercício da atividade de planejamento. A maneira como as demandas e as reivindicações desses grupos de interesse são conduzidas, reflete-se no grau de aderência às prioridades e aos objetivos estabelecidos em um projeto nacional de desenvolvimento e, portanto, na sua execução. Se a participação se dá sem a observância de normas e procedimentos que organizem esse processo e na ausência de condições para avaliar a exequibilidade dessas reivindicações, o plano daí resultante tende a assumir a feição de um documento genérico, com um extenso rol de supostas prioridades que, na realidade, indicam a perda de foco naquilo que é realmente prioritário, perdendo credibilidade. (PARES; VALLE, 2006)



A inserção de uma visão estratégica no planejamento governamental depende do estabelecimento de uma seqüência de procedimentos, que se inicia com a identificação das prioridades, a tradução dessas prioridades em objetivos a serem perseguidos em um dado horizonte de tempo, a definição do que precisa ser feito para alcançar esses objetivos, o estabelecimento de etapas e das respectivas metas a serem atingidas para esse fim e a seleção de indicadores a serem utilizados para monitorar os resultados obtidos e propor os ajustes devidos, quando necessário (SANCHES, 1993). Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988 criou um novo sistema de planejamento e orçamento, em que o planejamento plurianual das políticas públicas se articula com a execução dos orçamentos anuais e com os instrumentos de controle fiscal.

Contudo, como observa Paulo (2010), o Plano Plurianual (PPA), criado pela Constituição Federal de 1988, ainda padece de certa crise de identidade. Não obstante o papel previsto de orientador das peças orçamentárias, certo é que o PPA ainda não foi reconhecido como um efetivo instrumento de planejamento e gestão estratégica. Há quem afirme que o Plano Plurianual não foi concebido para desempenhar esse papel, e na administração federal ainda percebe-se considerável resistência para sua efetiva incorporação. Como reflexo, sua tramitação no Congresso Nacional também não mobiliza os parlamentares, que se limitam a discussão de itens reproduzidos no orçamento anual. Nesse contexto, o PPA é freqüentemente definido como um documento burocrático e de pouca aplicação (PAULO, 2010).

Assim, embora o legislador constitucional tenha almejado uma maior interação entre planos e orçamentos, alguns fatores têm contribuído para a existência de um descompasso entre esses instrumentos.

Nesse sentido, este trabalho visa identificar como o planejamento governamental do Estado de Minas Gerais se insere no ciclo orçamentário e quais os avanços do governo mineiro com relação à integração dos instrumentos de planejamento e orçamento. Dentre as ferramentas utilizadas para minimizar esse entrave, a revisão anual do planejamento mineiro será o objeto principal de estudo deste trabalho, já que essa etapa visa garantir que os instrumentos de planejamento e orçamento se mantenham sempre integrados, a fim de que o orçamento, instrumento de curto prazo, não se descole do planejamento, de médio prazo, ao longo do período de vigência do plano. Pretende-se ainda discutir se essa etapa do ciclo poderia contribuir para o aprimoramento do planejamento estadual.



2 OS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO SEGUNDO A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A Constituição Federal de 1988 trouxe uma série de modificações com relação à estrutura de planejamento governamental até então vigente no Brasil. Foram criados três novos instrumentos, quais sejam, o Plano Plurianual (PPA); a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), com a função de integração do planejamento e orçamento, no processo de alocação dos recursos públicos.

A grande inovação trazida pela Carta Magna foi a criação de um sistema orçamentário mais completo e estruturado, no qual a relação entre os instrumentos de planejamento e orçamento – PPA, LDO e LOA – torna-se obrigatória.

A constituição de 1988 reforçou a concepção que associa planejamento e orçamento como elos de um mesmo sistema, ao tornar obrigatória a elaboração de planos plurianuais abrangendo as despesas de capital e demais programas de duração continuada. Substituindo os orçamentos plurianuais de investimentos previstos na legislação anterior, os planos plurianuais orientarão a elaboração da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual, bem como a apresentação de emendas por parte dos legisladores. (GIACOMONI, 2010, p.53).

O PPA tem como finalidade “estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal, para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as despesas relativas aos programas de duração continuada” (Art. 165, § 1º, CF/88). As regras que irão dispor sobre o exercício financeiro¹, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual, serão estabelecidas em Lei Complementar, conforme rege o Art. 165, § 9º, da CF/88. Até o presente momento tal regulamentação ainda não ocorreu, razão pela qual vigoram ainda as normas estabelecidas no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Embora o texto constitucional refira-se à União, as disposições constitucionais sobre matéria orçamentária têm caráter de norma geral, devendo, no que for aplicável, serem observadas por todos os entes da Federação.

¹No Brasil o exercício financeiro coincide com o ano civil, com início em 1º de janeiro e término em 31 de dezembro.



Quanto ao período de vigência do PPA, o art. 35, § 2º, do ADCT, determina que o prazo de duração de cada plano será de quatro anos. Embora com mesma duração, esse período não será coincidente com o mandato do chefe do Poder Executivo. A duração do plano cobrirá o período compreendido entre o início do segundo ano do mandato e o final do primeiro exercício do mandato subsequente.

No que tange aos prazos, o ADCT estabelece no âmbito federal datas-limites para o encaminhamento do projeto de lei pelo Poder Executivo e devolução pelo Congresso Nacional, para fins de sanção ou veto presidencial. Nos demais entes da Federação, legislação própria poderá fixar outros prazos, a fim de atender as peculiaridades locais.

Fica evidente a intenção do legislador em conferir força à função Planejamento, a qual teve seu esvaziamento na década de 80, em razão de períodos de crise mundial e de alta inflação no país.

Art. 167 § 1º Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade. (Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000).

Em relação à LDO, destaca-se o seu caráter inovador, dado que não existiam instrumentos com características semelhantes antes da promulgação da Constituição de 1988. A Lei de Diretrizes Orçamentárias tem por finalidade estabelecer uma interligação entre o planejamento e o orçamento, destacando na programação plurianual as prioridades e metas a serem executadas em cada orçamento anual. Representa ainda um esforço no sentido de tornar o processo orçamentário mais transparente e ampliar a participação do Poder Legislativo no controle das finanças públicas.

Por fim, o terceiro instrumento estabelecido pela CF/88, a Lei Orçamentária Anual, compreenderá o orçamento fiscal, o orçamento de investimento e o orçamento da seguridade social, devendo ser compatível com o plano plurianual². O Orçamento Fiscal constitui-se no principal dos três orçamentos, compreendendo o detalhamento do orçamento dos Poderes, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta. Já o Orçamento de Investimento das

² Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, art. 165, § 5º.



empresas estatais detalha os investimentos realizados pelas empresas em que o Poder Público, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto. Por último, o Orçamento da Seguridade Social, que abrange as entidades e órgãos a ela vinculados, ou seja, relacionados às Funções Saúde, Previdência Social e Assistência Social, da administração direta ou indireta, assim como os fundos e fundações que são instituídos e mantidos pelo Poder Público. Destaca-se que, muitos desses órgãos e entidades integram o Orçamento Fiscal e o Orçamento da Seguridade Social simultaneamente, ainda que de forma parcial no segundo caso, dado que suas atividades incluem despesas classificadas na Função Seguridade Social.

Essa estrutura criada pela CF/88 é considerada o marco inicial de um Sistema de Planejamento mais complexo. A Carta Magna consagra o Sistema de Planejamento, que pode ser assim denominado porque é integrado, do contrário não seria um sistema. E sendo integrado, significa que deve haver compatibilidade entre as três leis que o compõe. Assim, a elaboração do orçamento anual começa com o PPA, tem na LDO o seu encaminhamento e regramento, mas materializa-se com a LOA. Embora sejam leis distintas, o PPA, LDO e LOA são indissociáveis, formando um único instrumento de planejamento, controle, reavaliação e correção (CAVALHEIRO; FLORES, 2001). Dessa forma, pode-se dizer que a Constituição de 1988 redesenhou a relação entre planejamento e orçamento e estabeleceu uma nova correlação entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

Contudo, embora o texto constitucional tenha dado destaque para a Função Planejamento, há ainda hoje uma dificuldade em saber qual é o papel do planejamento no Estado que surge da Constituição de 1988. Numa tentativa de interpretar a Constituição, que colocou o planejamento, no Capítulo “Das Finanças Públicas”, a primeira questão que se coloca é qual o escopo do orçamento e do plano, na medida em que são instrumentos distintos, mas devem atuar de forma integrada (PARES; VALLE, 2006).

Ainda que a Constituição defina o objeto e a finalidade a qual se destina o PPA, a falta de delimitação de seu escopo e conteúdo, da padronização de conceitos e formato do plano, traz prejuízos ao processo de planejamento, na medida em que permite que os entes federados façam interpretações distintas com relação à abrangência e âmbito de atuação do instrumento (GONTIJO, 2012).



Desse modo, observa-se que o processo de planejamento governamental, tal como desenhado pela Constituição Federal de 1988, apresenta algumas limitações, ou como pontua Giacomoni (2010), alguns desafios a serem superados no momento da elaboração dos planos, a saber: a inexistência de um critério padronizado para a regionalização dos Planos; a falta de conceitos e definições, tais como para “despesas de capital” e “programas de duração continuada” e a pouca integração entre os instrumentos de planejamento e orçamento. O presente trabalho terá o seu foco no último desafio, uma vez que esse pode ser considerado o principal gargalo do planejamento governamental brasileiro.

Trataremos na próxima Seção, de forma mais detalhada, do ciclo de planejamento-orçamento e das limitações na integração entre os seus instrumentos (PPA, LDO e LOA), sob a ótica da Constituição Federal de 1988.

3 INTEGRAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO E SUAS LIMITAÇÕES SOB A ÓTICA DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Para Giacomoni (2010) o processo orçamentário não pode ser considerado auto-suficiente, já que a primeira etapa do ciclo – a elaboração da proposta orçamentária - que se renova anualmente é, em sua maior parte, resultado de um planejamento de médio prazo que, por sua vez, advém de definições e estratégias contidas em planos de longo prazo. Por isso, como parte de um sistema, o processo orçamentário tem maior substância quando integrado ao processo de planejamento. Ainda segundo o autor, ao contrário do que acontecia no passado, o orçamento deve ser visto hoje como parte de um sistema maior, concatenado a planos e programas nos quais serão definidas as estratégias e prioridades de governo, que irão nortear a própria elaboração orçamentária.

Allen Schick (1967, *apud* Araújo Júnior, 2003, p. 27) destaca que todo sistema orçamentário abrange processos que envolvem três funções distintas: o planejamento, a gestão e o controle. Desse modo, por mais rudimentar que seja o orçamento, essas três funções estarão presentes, ainda que de maneira não explícita, já que em última instância o orçamento é concebido como um instrumento de vinculação entre os gastos a serem realizados e a materialização de objetivos planejados.



O Sistema de Planejamento e Orçamento Público adotado no Brasil tem como referência o modelo de *Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento*, difundido pelo ILPES/CEPAL³, no qual o orçamento anual é um instrumento de curto prazo que operacionaliza programas e ações de médio prazo, visando cumprir os objetivos estratégicos estabelecidos nos grandes planos nacionais, para em última instância atuar no problema ou realidade escolhida, possibilitando mudanças concretas no plano econômico-social. Posto isso, as informações contidas no sistema de planejamento servem de base para a elaboração da proposta orçamentária e orientam a condução das demais etapas do ciclo orçamentário.

Assim, a integração dos instrumentos de planejamento e orçamento público não deve se restringir somente à compatibilidade de seus conteúdos, mas principalmente, na existência de coerência entre o planejado e a real possibilidade de sua execução. Nesse sentido, Allen Schick (2001, *apud* Pares; Valle, 2006, p. 233) tipificou os países em desenvolvidos e emergentes, do ponto de vista das contas, de acordo com o grau de aproximação do orçamento realizado ao planejado, tomando como exemplo a prática adotada na maioria dos países da Organização da Cooperação e de Desenvolvimento Econômicos (OCDE).

Com isso, tem-se que o papel do plano plurianual é de um lado orientar a política pública e as mudanças na sociedade, que necessitam de ações executadas em um horizonte de médio prazo, e de outro apoiar a política fiscal de médio prazo, na medida em que sua articulação com o orçamento permite a incorporação e aferição dos impactos fiscais, no médio prazo, de decisões presentes. Para uma articulação efetiva entre o plano plurianual e os orçamentos, a Constituição previu a LDO, de natureza mais estratégica, centrada na definição de diretrizes e prioridades e ainda na discussão antecipada dos grandes agregados macroeconômicos, permitindo escolhas em um ambiente de transparência fiscal. A LOA, de natureza mais operacional, tem foco na distribuição dos recursos nas ações de governo (PARES; VALLE, 2006).

Segundo Giacomoni (2010), o processo integrado de planejamento e orçamento, ou ciclo planejamento-orçamento, nos termos preconizado pela Carta Magna, é composto pelas seguintes etapas principais: (1) Elaboração/Revisão do

³ Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES): Órgão integrante da Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).



Plano Plurianual; (2) Elaboração/Revisão dos Planos e Programas Nacionais, Regionais e Setoriais; (3) Elaboração e Aprovação da Lei de Diretrizes Orçamentárias; (4) Elaboração da Proposta Orçamentária Anual; (5) Discussão, Votação e Aprovação da Lei Orçamentária Anual; (6) Execução Orçamentária; (7) Controle e Avaliação da Execução.

Cabe destacar que o Plano Plurianual é elaborado no primeiro ano do mandato do Chefe do Poder Executivo e permanece em vigência até o primeiro ano do governo seguinte. Isto significa que o PPA tem a mesma duração do mandato do Chefe do Poder Executivo, embora não coincida integralmente com este. Essa não coincidência entre a vigência do PPA e o mandato do governante ocorre numa tentativa de que não haja descontinuidade de programas governamentais na transição de um governo para outro.⁴

Assim, verifica-se no primeiro ano do mandato do Chefe do Poder Executivo, a existência de um descompasso entre os prazos para elaboração dos instrumentos, o que dificulta a integração almejada entre planejamento e orçamento. O Art. 35, § 2º, do ADCT, que fixa provisoriamente prazos para apresentação dos projetos de lei relativos ao PPA e LDO - até a edição da lei complementar - provoca a ausência de PPA para orientar a LDO no primeiro ano de governo, em razão do prazo para envio da LDO ser anterior ao prazo para envio do PPA ao poder legislativo (GREGGIANIN, 2005, p. 18). Isso ocorre porque o projeto da LDO deve ser encaminhado pelo Executivo ao Congresso Nacional até 15 de abril, enquanto que a data limite para o envio do projeto do PPA e LOA é 31 de agosto, quatro meses e meio após a apresentação do projeto da LDO a ele vinculado.

A aferição da compatibilidade da LDO com o PPA, ou da LOA com a LDO e com o PPA, pressupõe que a lei com hierarquia material superior (PPA ou LDO, conforme o caso), estivesse aprovada e vigente antes do envio do projeto de lei que se quer, compatível com a primeira. Para tanto, o envio do projeto de lei da LDO deveria ser posterior à aprovação do PPA. Essa impropriedade faz com que as LDOs do primeiro ano de cada governo não contenham o Anexo de Metas e Prioridades, vez que essa definição depende do PPA aprovado. Para contornar essa omissão, a LDO é aprovada atribuindo a fixação das prioridades à LOA. A LOA,

⁴ Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, art. 35, § 2º, Inciso I.



por sua vez, possui tramitação nos mesmos prazos que o PPA, o que ocasiona em nova dificuldade em compatibilizar tais instrumentos, invertendo-se a ordem natural e lógica que preconizou o modelo constitucional (GREGGIANIN, 2005).

Aponta-se ainda como um fator dificultador da integração entre planejamento e orçamento, as inovações introduzidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal⁵ (LRF), que alteraram a configuração da LDO, ao abranger um planejamento para médio prazo (três exercícios financeiros), o que exige a análise dos cenários político e econômico, atual e futuro. Manteve-se, porém, a periodicidade anual para elaboração das diretrizes orçamentárias, indicando que, na prática, poderá haver revisões anuais das metas, em função das avaliações dos resultados obtidos no exercício anterior e da situação das finanças públicas (SANTOS, 2004). Esse novo formato ocasionou em outro descompasso entre o PPA e a LDO, na medida em que o planejamento desenhado pela LRF apresenta-se na forma de um plano quadrienal para o PPA, e de um plano trienal, para a LDO. Ainda nesse sentido, tem-se uma indefinição quanto à necessidade ou não de atualização permanente - revisões anuais - do PPA, ou se tais modificações poderiam ocorrer somente no âmbito da LDO. Destaca-se ainda a indefinição quanto à forma como se daria essa integração entre PPA e LDO.

Quanto à compatibilidade entre PPA e LOA, Almeida e Guimarães (2006) ressaltam que diversas vezes o orçamento, mesmo no primeiro exercício coincidente com o Plano, não evidencia nenhuma integração com o planejamento. Neste caso, o plano plurianual não exerceria o seu papel de orientação do Governo e instrumento de gestão estratégica ou ainda como um mecanismo de controle social e avaliação de políticas públicas. Outro fator crítico com relação ao descompasso entre planejamento e orçamento seria a pouca flexibilidade quando da elaboração de cada novo orçamento.

A elaboração orçamentária é considerada essencialmente “incremental”, ou seja, os orçamentos tendem a se repetir, com certo “incremento” de recursos alocados em sua maior parte nos programas que vêm de orçamentos anteriores. O incrementalismo orçamentário acaba limitando o planejamento a um criador de

⁵Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.



programas e conseqüentemente um demandador de recursos, enquanto o processo orçamentário tende a priorizar grande parte dos recursos para a “base”⁶.

A viabilização do planejamento seria possível se os “incrementos” fossem maiores do que efetivamente são (GIACOMONI, 2010). Há um excessivo e crescente enrijecimento dos orçamentos, estrangulando cada vez mais a margem discricionária para alocação dos recursos sobre o conjunto do gasto, uma vez que a parcela obrigatória do gasto aumenta continuamente, fazendo com que o papel do PPA perca em sua grande parte a sua função (PARES; VALLE, 2006). Como pondera ainda Rezende, Reis e Duarte (2012), a determinação futura de despesas por decisões passadas ocorre na própria abertura do serviço público, ou seja, mesmo não sendo “obrigatória de caráter continuado” ou passível de contratualização plurianual, existem despesas, que por sua natureza, existirão enquanto o serviço público não se encerrar, tal como o pagamento de diárias de viagens nas ações de fiscalização. Com isso, percebe-se que não há larga margem para a tomada de decisões no processo de elaboração do orçamento público. Isso porque as decisões são tomadas por gestores e políticos que restringem ou até extinguem com a margem de decisão futura, tornando a execução orçamentária um complexo jogo de acomodações de novas despesas e daquelas definidas em até quatro anos antes, nos termos do PPA.

Assim, diante da recente experiência de planejamento governamental no Brasil, constata-se a necessidade de delimitar o papel do planejamento que surge da Constituição Federal de 1988 e, especialmente, o modo como se dará a integração entre os instrumentos de planejamento e orçamento. Nesse sentido, apresentaremos na Seção 4 as ferramentas utilizadas pelo Governo do Estado de Minas Gerais na tentativa de solucionar as limitações e entraves à integração dos seus instrumentos de planejamento e orçamento.

⁶ A “base” do orçamento é formada pelos programas que entraram no orçamento e aí se perpetuam, envolvendo sempre grande parte dos recursos orçamentários.



4 O PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL MINEIRO E OS AVANÇOS RELACIONADOS À INTEGRAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO

No âmbito do Governo do Estado de Minas Gerais o sistema orçamentário é regido pela Constituição Federal e outras normas aplicáveis à União, como a Lei Federal nº 4.320/1964, a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei Responsabilidade Fiscal) e as Portarias nº 42/1999 e 163/2001. Isso ocorre porque, embora o texto constitucional refira-se à União, as disposições constitucionais sobre matéria orçamentária têm caráter de norma geral, devendo, no que for aplicável, serem observadas por todos os entes da Federação. Desse modo, grande parte dos procedimentos realizados no ciclo orçamentário mineiro é reproduzido da esfera Federal.

A despeito disso, algumas diferenças podem ser destacadas, quando se comparam as duas esferas federativas, em razão dos estados possuírem autonomia para legislar, ainda que de forma suplementar sobre determinados assuntos, conforme disciplina o Art. 24 da CF/88.

Essa autonomia prevista no texto constitucional possibilitou que o Estado de Minas Gerais institucionalizasse um novo instrumento de planejamento, o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado⁷, e promovesse alterações no escopo daqueles documentos introduzidos pela Constituição Federal de 1988 (PPA, LOA e LDO), visando solucionar algumas lacunas do texto constitucional que inviabilizam uma real integração entre os instrumentos de planejamento e orçamento.

Ainda com a finalidade de garantir maior compatibilidade e integração entre os instrumentos estaduais, o Governo Mineiro adotou para o seu ciclo de planejamento-orçamento a lógica do Método PDCA⁸.

Em um contexto de profunda modificação nos padrões de gestão pública, o orçamento e o planejamento, em particular, procuraram oferecer respostas à sociedade que se pauta crescentemente por indicadores de desempenho e resultado.

⁷ Plano estratégico, baseado em abordagem dual, com estratégias de curto prazo para o primeiro ano, contidas na LOA e, simultaneamente, um planejamento estratégico de longo e médio prazos, contidos respectivamente no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) e no Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG).

⁸ O Ciclo PDCA, Ciclo de Shewhart ou Ciclo de Deming, é um ciclo de desenvolvimento que tem foco na melhoria contínua. Para saber mais, consultar: CAMPOS, Vicente Falconi. *Gerenciamento da Rotina do Trabalho do Dia-a-Dia*. 1994.



Assim, procurou-se promover a integração plano-orçamento, que pela primeira vez, conclamava o gestor público a não mais se deter unicamente na melhoria de processos de produção de bens ou serviços, mas, sobretudo, nos resultados obtidos com esse esforço. Dessa mudança decorre a formulação de um plano por resultados, um orçamento por resultados e, conseqüentemente, de uma gestão por resultados. Impõe igualmente a substituição do planejamento rígido pelo planejamento flexível, voltado para a estratégia, que se atualiza constantemente em função do desempenho, por meio do monitoramento, da avaliação e da conseqüente revisão do plano, diferentemente do planejamento clássico. O ciclo de aperfeiçoamento contínuo, típico da gestão privada, migra para a administração pública na figura do PDCA (PARES; VALLE, 2006).

Desse modo, a adoção da lógica do Duplo Planejamento, com a implementação de um plano de longo prazo, o PMDI, e do Método PDCA, pelo governo mineiro, tem como objetivo garantir maior força à Função Planejamento, por meio da aderência do orçamento à estratégia governamental, que em razão de se tratar de um planejamento de longo prazo, que perpassa o mandato de um governante, permite uma continuidade das políticas públicas, e ainda pelo aperfeiçoamento contínuo dos processos, que são revistos e adequados sempre que necessário.

4.1 Integração dos Instrumentos de Planejamento e Orçamento no Estado de Minas Gerais

No PPA mineiro, cuja denominação utilizada no âmbito estadual é Plano Plurianual de Ação Governamental - PPAG, estão planejadas todas as políticas e ações de governo, desde os projetos e atividades finalísticas até as atividades-meio. Não existe programa e/ou ação com execução orçamentária sem previsão no PPAG.

Dessa forma, diante da opção pelo detalhamento do plano plurianual na totalidade dos programas e ações estaduais, com o objetivo de conferir maior força e transparência ao instituto do planejamento, o governo do Estado de Minas Gerais solucionou também a limitação relacionada à falta de definição e precisão de conceitos decorrentes da não regulamentação do Art. 165 da CF/88, especialmente quanto à concepção de “programa de duração continuada” e “programa de capital”.



No governo mineiro, a LDO atua como um instrumento de interligação entre o PPAG e a LOA, definindo o conjunto de regras para a elaboração do orçamento e as metas fiscais para os próximos três exercícios financeiros. Cabe destacar que o papel da LDO teve seu escopo reduzido à definição da política fiscal estadual, já que o estabelecimento das metas e prioridades governamentais é realizado no âmbito do PPAG, por meio da diferenciação da carteira de Programas Estruturadores.

O papel da LOA também foi reduzido ao detalhamento de valores por programas e ações definidos no PPAG. Verifica-se, contudo, a ausência de mecanismos que assegurem a coerência entre o planejamento plurianual (PPAG) e o orçamento anual (LOA). O PPAG é elaborado respeitando a restrição orçamentária do primeiro exercício de vigência, ou seja, somente no primeiro ano de vigência do plano, o planejamento orçamentário-financeiro e de realização física coincidem com a autorização de despesa anual da LOA. Existe, portanto, uma forte tendência a sobreestimar previsões de metas físicas e financeiras nos três anos finais do PPAG, o que ocasionaria um descolamento entre plano e orçamento. Os Planos Plurianuais são propostos uma única vez e transformam-se em lei para o período de quatro anos, enquanto os orçamentos são propostos em quatro momentos no mesmo período, coincidindo com a proposição do plano somente no primeiro exercício. Diante disto e somado à tendência de sobre-estimar metas físicas e financeiras para os três últimos exercícios, verifica-se um descolamento cada vez maior entre o PPAG e a LOA, ou seja, entre o planejado e o realizado (ALMEIDA; GUIMARÃES, 2006). Neste contexto, o PPAG não exerceria a sua função de orientar o governo no médio prazo, tornando-se peça negligenciada pelo legislativo, pela sociedade e pelos próprios órgãos e entidades executores das políticas públicas.

Buscando solucionar o problema apresentado, as dinâmicas de planejamento do PPAG passaram a ser focadas na racionalização da programação financeira para os quatro anos que compõem o Plano, referenciando-se sempre o primeiro deles aos valores fixados para a Lei Orçamentária Anual. O governo mineiro buscou novos avanços na aproximação das frentes de planejamento e orçamento, a partir do PPAG 2012-2015 e LOA 2013, para o qual foram delimitados para os três anos subsequentes, limites orçamentários para a programação dos



órgãos e entidades. Com isso, da mesma maneira que o Plano demonstra todo o planejamento estadual para os quatro anos de governo seguinte, o orçamento passará a fazê-lo em seu campo de atuação. Além disso, a quantificação de metas físicas fica mais fidedigna quando os responsáveis pelo seu planejamento têm consciência dos recursos disponíveis para a sua execução, não só para o ano de exercício, mas numa visão de médio prazo.

Outro mecanismo adotado pelo governo mineiro para atenuar o descompasso entre planejamento e orçamento refere-se à institucionalização, a partir da Lei do PPAG 2004-2007, de revisões anuais do plano, no mesmo momento da proposição do orçamento. Tentou-se evitar que o orçamento se afastasse do plano, uma vez que a tendência de sobre estimativa de metas se faz reduzida, em razão do planejamento plurianual (PPAG) ser obrigado a respeitar a restrição orçamentária anual dada pela LOA. Outra vantagem percebida com a adoção de revisões anuais do PPAG seria a possibilidade de refletir no orçamento eventuais correções da estratégia de médio prazo. Atualmente, cada PPAG revisto coincide totalmente com o orçamento anual proposto.

Além de assegurar a integração do planejamento com o orçamento, era necessário ainda garantir que os recursos previstos na LOA fossem alocados de acordo com a orientação estratégia do PMDI. Neste aspecto, a escolha de um portfólio bem definido de projetos estratégicos - os denominados programas estruturadores -, foi uma medida fundamental. Os projetos estruturadores permitem a orientação e priorização na alocação dos recursos orçamentários, mesmo em contextos de grande restrição fiscal. De outro lado, na ausência da carteira de programas estruturadores, a lógica da “inércia orçamentária” tenderia a prevalecer, na medida em que os processos administrativos sobrepusessem à estratégia - PPAG e PMDI (OLIVEIRA; ALMEIDA; GUIMARÃES, 2006). Em Minas, cada programa estruturador tem seu orçamento detalhado na lei orçamentária e é identificado com um código específico, para que os sistemas de informação de execução orçamentária e financeira reconheçam e tratem, de forma diferenciada, a estratégia principal do Governo. Ademais, existe tratamento especial para os programas estruturadores na gestão orçamentária e financeira realizada durante a execução do orçamento, além do gerenciamento físico e orçamentário intensivo.



Os resultados iniciais destas medidas – a elaboração de um orçamento plurianual; a institucionalização da revisão anual do PPAG e a definição da carteira de programas estruturadores - podem ser avaliados como instrumentos capazes de conferir maior aderência do orçamento ao PMDI e PPAG. As definições alocativas durante a execução orçamentária, por meio da Junta de Programação Orçamentária e Financeira (JPOF)⁹, completam o modelo de integração planejamento-orçamento adotado em Minas Gerais, na medida em que as decisões, ainda que com viés político, são sempre norteadas pela estratégia governamental.

A JPOF tem como papel acompanhar as metas fiscais, ou seja, avaliar periodicamente as receitas e despesas durante a execução do orçamento e promover os ajustes necessários à manutenção do equilíbrio fiscal - contingenciamentos ou créditos adicionais. O Tesouro Estadual apresenta o fluxo de recursos a utilizar - positivo ou negativo - para o quadrimestre seguinte, e a área de planejamento propõe contingenciamentos ou atendimento de novas necessidades, garantindo a eficiência alocativa, isto é, propondo reduções em áreas não estratégicas ou alocando eventuais recursos adicionais.

Como bem resume Cardoso Junior (2011), convém destacar que a construção de uma visão estratégica não pode ignorar as limitações que a realidade financeira e institucional impõem à sua implementação, sob pena de perda de credibilidade do planejamento. Tampouco se resume à necessidade de integrar planejamento e orçamento, tal como o previsto na Constituição Federal de 1988. Segundo o autor, o prazo de quatro anos abrangido pelo plano plurianual é muito curto para um horizonte adequado de planejamento, e ainda assim, nem esse prazo é obedecido, pois o PPA é desmontado a partir do segundo ano de sua vigência, uma vez que os orçamentos posteriores não obedecem às prioridades nele contempladas, o que leva a sucessivas revisões. Uma visão estratégica requer olhar mais adiante, seguido de revisões periódicas para incorporar mudanças provocadas por transformações no cenário sob o qual ela foi construída.

⁹A Junta de Programação Orçamentária e Financeira – JPOF -, foi instituída pela Lei Delegada nº 180/2011 e tem por objetivos apoiar o Governador na condução da política orçamentário-financeira estadual e deliberar sobre sua execução.



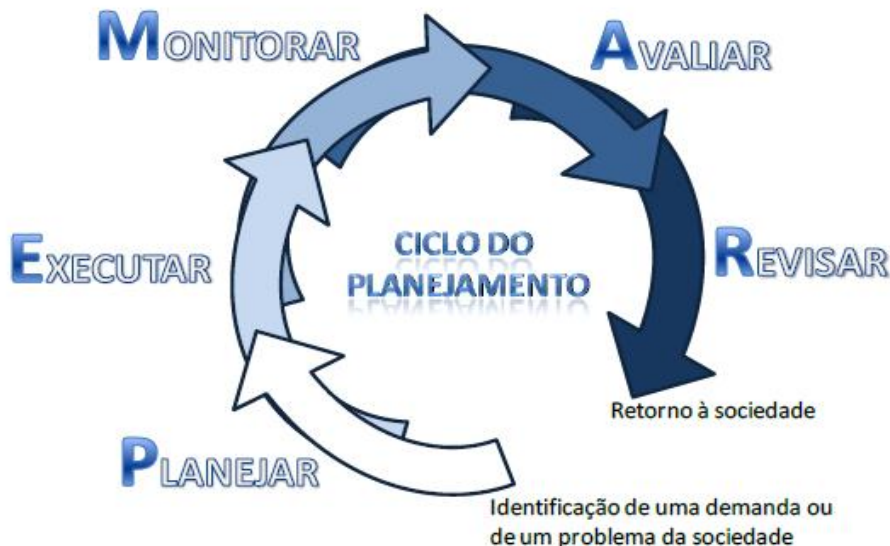
4.2O Ciclo Planejamento-Orçamento em Minas Gerais

O ciclo planejamento-orçamento no governo mineiro tem como principais agentes a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG), atuando como órgão central, os diversos Órgãos, Entidades e Empresas da Administração Pública Estadual e a Assembléia Legislativa de Minas Gerais (ALMG). A SEPLAG é o órgão responsável por coordenar, consolidar e supervisionar o processo de elaboração do plano e do orçamento estadual.

Conforme ressalta Giacomoni (2010) no estudo do orçamento público, tão importantes quanto às questões conceituais e de estrutura estão os aspectos ligados ao seu processo e à sua dinâmica. O documento orçamentário, apresentado na forma de lei, caracteriza apenas um momento de um processo complexo, marcado por etapas que foram cumpridas antes e por etapas que ainda deverão ser vencidas. É o desenrolar integral desse processo que possibilita ao orçamento cumprir seus múltiplos papéis e funções.

O ciclo de gestão do plano, conforme demonstrado pela figura abaixo, pode ser dividido em cinco etapas.

Figura 1: Ciclo do Planejamento



Fonte: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais.



Ressalta-se que o ciclo de planejamento do PPAG não apresenta uma etapa adicional, quando comparado com o Ciclo PDCA, proposto por Shewhart e Demin, tendo a Etapa “Check” sido subdividida em duas - monitorar e avaliar -, representadas separadamente.

A seguir, encontra-se o detalhamento da etapa de “Revisão Anual do PPAG”, objeto de análise deste trabalho.

4.3 Revisão Anual do Plano Plurianual de Ação Governamental(PPAG)

A revisão anual do plano plurianual mineiro compreende a Etapa “Action” (ou Agir) do Ciclo PDCA. Esta fase consiste em agir, ou seja, promover as correções necessárias com o intuito de evitar que a repetição do problema venha a ocorrer.

Segundo Badiru (1993, *apud* Andrade, 2003), as ações nessa fase devem ser baseadas nos resultados positivos obtidos na fase anterior – “Check”, ou no caso mineiro, desmembradas nas etapas “monitoramento” e “avaliação” -, na expectativa de padronizar essas ações. O processo de padronização consiste em elaborar um novo padrão ou alterar aquele já existente.

O Ciclo PDCA chega à sua fase final na etapa “Action”. É nessa fase que se deflagra a necessidade de se iniciar um dos processos mais importantes, o processo de melhoria contínua. Essas ações corretivas ou de melhorias são realizadas com base nas constatações obtidas da fase anterior e envolvem a busca pela melhoria contínua até se atingir o padrão almejado. Essa busca da solução dos problemas, por sua vez, orienta para a realização de capacitações ou preenchimento das lacunas de conhecimento, necessários à solução do problema, propiciando a criação de novos conhecimentos e a atualizações do padrão (CHOO, 2003, *apud* ANDRADE, 2003).

Embora sejam etapas distintas do ciclo planejamento-orçamento, a revisão anual do PPAG e a elaboração da LOA em Minas Gerais são processos interligados e que se complementam, sendo que a construção dos instrumentos acontece de forma conjunta e simultânea. A Lei que instituiu o PPAG 2004-2007 trouxe em seu texto a previsão de revisões anuais do plano no mesmo momento da proposição do orçamento. Desde então essa norma tem sido replicada e incorporou-se no ciclo planejamento-orçamento mineiro como uma nova etapa.



A revisão do plano tem como objetivo manter o planejamento alinhado com a proposta orçamentária em elaboração. A fase crucial desse processo de alinhamento é a revisão dos programas previstos no PPAG, na tentativa de otimizar o enfrentamento dos problemas eleitos no âmbito do PMDI e o aproveitamento das potencialidades do Estado.

Assim, de forma a assegurar que os problemas e demandas da sociedade ou da própria administração pública estadual sejam adequadamente atacados, os programas constantes do PPAG deverão ser revistos respeitando os objetivos estratégicos e resultados finalísticos definidos no âmbito do PMDI. São insumos para a revisão anual dos programas do plano: (a) os objetivos estratégicos e (b) os resultados finalísticos do PMDI; (c) os desafios, compromissos e prioridades estabelecidos em cada agenda setorial e (d) a experiência na execução do PPAG do ano corrente ou de exercícios anteriores, que se fará por meio do monitoramento bimestral dos programas e ações de governo, além das informações contidas na avaliação do plano realizada anualmente.

As etapas da “Revisão Anual do PPAG” e “Elaboração da Proposta Orçamentária” se iniciam com a definição do cronograma pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG), que segue os mesmos prazos e ritos do processo legislativo orçamentário para aprovação da lei do PPAG, podendo a proposta de revisão também sofrer alterações, por meio de emendas parlamentares ou emendas de participação popular.

Pode afirmar que a revisão anual possui duas fases: (a) a fase qualitativa, em que há a revisão qualitativa de programas, indicadores e ações; e (b) a fase quantitativa, na qual são revistos os valores físicos e financeiros detalhados no PPAG, adequando-os aos limites orçamentários e financeiros estabelecidos para a LOA do próximo exercício.

Embora o PPAG apresente uma perspectiva de planejamento de quatro anos, possui programação “deslizante”, ou seja, sofre revisões anuais, de forma que o horizonte temporal do planejamento seja sempre de quatro anos. Por exemplo, na revisão anual do PPAG 2012-2015, realizada em 2012, os indicadores qualitativos e quantitativos foram revistos para o período de 2013-2015, acrescentando-se a programação para o ano de 2016. Desse modo, na última revisão do PPAG 2012-2015 teremos o planejamento concluído para o intervalo temporal de 2015-2018.



5 BENEFÍCIOS E ENTRAVES DO PROCESSO DE REVISÃO ANUAL DO PLANO PLURIANUAL DE AÇÃO GOVERNAMENTAL (PPAG)

Como já abordado anteriormente, na tentativa de solucionar ou minimizar a falta de integração dos instrumentos estaduais de planejamento e orçamento, o Governo do Estado de Minas Gerais institucionalizou a etapa da revisão anual do seu plano plurianual, como objetivo de aumentar a aderência do planejamento de médio prazo, realizado a cada quatro anos, ao orçamento, elaborado anualmente. Embora esse seja o papel principal a que a revisão anual se propõe, essa etapa atua também como um instrumento de melhoria contínua do ciclo de planejamento-orçamento estadual.

É importante ressaltar que a integração entre os instrumentos é essencial para que não haja um descrédito do plano plurianual como ferramenta de planejamento e gestão estratégica. Conforme destaca Paulo (2010), esse descrédito pôde ser observado na esfera federal quando a Presidência da República ignorou o PPA 2008-2011 e lançou uma série de planos em paralelo, tais como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o Programa de Desenvolvimento da Educação (PDE) e a Agenda Social (AS).

Ao atuar como uma ferramenta de melhoria contínua do processo de planejamento-orçamento, a revisão anual do planejamento permite que sejam consideradas possíveis alterações nos cenários político e fiscal, ainda que as diretrizes governamentais estabelecidas pelo plano de longo prazo, o PMDI, sejam mantidas. É possível ainda rever as prioridades, a fim de eleger as políticas públicas mais adequadas para atacar os problemas e demandas da sociedade, além da possibilidade de correção e ajustes decorrentes de erros e desvios, detectados durante o processo de execução do exercício anterior.

Cabe ainda destacar que a construção de uma visão estratégica não pode ignorar as limitações que a realidade financeira e institucional impõem à sua implementação, também sob pena de perda de credibilidade do planejamento. Tampouco se resume à necessidade de integrar planejamento e orçamento, tal como o previsto na Constituição Federal de 1988. Uma visão estratégica requer olhar mais adiante, seguido de revisões periódicas para incorporar mudanças provocadas por transformações no cenário sobre o qual ela foi construída.



Em contraposição, tem-se o posicionamento do Congresso Nacional quando da apreciação da primeira revisão do plano plurianual do governo federal (Mensagem nº 2, CN, de 1992). À época, foi proposta emenda ao projeto de lei de revisão do PPA, a qual objetivava a retirada da norma no texto da lei que tornava imperativa a revisão anual do plano, por entender que a sua manutenção desarticulava o caráter de instrumento de planejamento de médio prazo pretendido pelo Constituinte, enfraqueceria sua condição de documento sistematizador das políticas públicas para o período e inibiria o acompanhamento de sua execução (SANCHES, 1993).

Embora a possibilidade de alteração do planejamento de forma anual possa acarretar em alterações tão significativas, que de fato não poderiam ser consideradas uma revisão do planejamento anterior, mas sim um novo planejamento, o que se observa no caso do Governo do Estado de Minas Gerais é que a implementação da etapa da “Revisão Anual do PPAG” tem trazido mais vantagens do que desvantagens. A revisão anual tem contribuído para o aprimoramento do planejamento estadual, por meio da melhoria dos desempenhos físico e financeiro das ações governamentais, ao longo dos quatro anos de vigência do PPAG, conforme demonstra o Índice de Planejamento de Desempenho (IDP), metodologia implementada em Minas Gerais para fins de aferição da capacidade de planejamento e materialização das estratégias e metas definidas no PPAG e na LOA.

A despeito dos benefícios demonstrados, observa-se ainda a existência de uma cultura enfraquecida de planejamento, na qual os formuladores e executores de políticas públicas ainda não atribuem a devida relevância para essa prática, com enfoque restritivo aos aspectos orçamentários e financeiros.

Nesse sentido, apesar do governo mineiro ter desenvolvido uma metodologia própria à análise do desempenho do sistema de planejamento e orçamentário, o IDP, essas informações, bem como àquelas extraídas do monitoramento e da avaliação anual do PPAG, ainda são pouco utilizados pelos órgãos, entidades e empresas públicas estaduais, como ferramenta para subsidiar a elaboração e a revisão do planejamento governamental.



Há que se ponderar que, ainda que a revisão permita considerar as mudanças nos cenários político e fiscal, durante a execução orçamentária o planejamento governamental poderá ser prejudicado em razão de ajustes orçamentários, realizados com vistas à garantia do equilíbrio do resultado fiscal esperado para o exercício e/ou adequação da execução orçamentária e financeira às disponibilidades de caixa do tesouro estadual, nos termos da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

Por fim, vale ressaltar que as definições acerca do planejamento e orçamento estadual não consideram somente aspectos técnicos e metodológicos, devendo-se reconhecer que se trata, sobretudo, de um exercício político.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não é o objetivo deste trabalho esgotar as possibilidades de análise propiciadas pelas revisões anuais do PPAG e o desempenho das suas ações, mas abordar, à título de exemplo, alguns aspectos interessantes acerca do desempenho institucional da administração pública mineira, ilustrando o potencial analítico da etapa da “Revisão Anual do PPAG”, como parte de um processo de melhoria contínua do ciclo planejamento-orçamento vigente.

O presente estudo apresentou aspectos sobre planejamento governamental no Brasil, abordando os instrumentos de planejamento e orçamento e a integração entre esses, sob a ótica da Constituição Federal de 1988. Foram ressaltadas ainda algumas lacunas do texto constitucional, que tem acarretado na falta de aderência do orçamento ao planejamento na prática.

A partir disso, apresentou-se o planejamento governamental mineiro, as diferenças trazidas pela Constituição Estadual de 1989 e os avanços implementados na tentativa de solucionar ou minimizar a falta de integração dos instrumentos estaduais de planejamento e orçamento, dentre os quais este trabalho teve como foco a revisão anual do planejamento mineiro.

Pode-se afirmar que a etapa da revisão anual do planejamento no âmbito do Estado de Minas Gerais tem atuado como um importante instrumento no processo de melhoria contínua das políticas públicas estaduais e ainda na



integração dos instrumentos de planejamento e orçamento mineiros, contribuindo para a melhoria crescente dos desempenhos físico e financeiro das ações governamentais. Contudo, em razão de ser uma etapa relativamente recente do ciclo mineiro, há a necessidade de seu aperfeiçoamento, para que seu propósito maior de contribuir para o fortalecimento da Função Planejamento, com a superação do enfoque ainda restritivo baseado, sobretudo, em aspectos formais e financeiros, seja de fato alcançado.

7 REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Bernardo; GUIMARÃES, Tadeu Barreto. **O Planejamento Estratégico de Longo Prazo** (in: O choque de gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento). Belo Horizonte: UFMG, 2006.

ANDRADE, Fábio Fellipe de. **O método de melhorias PDCA**. Dissertação apresentada à Escola Politécnica da Universidade de São Paulo para obtenção do título de mestre em engenharia. São Paulo, 2003.

_____. Listx Antônio Araújo. **Índice de Desempenho do Planejamento (IDP): Uma Proposta de Avaliação Orçamentária e Institucional**. Prêmio SOF de Monografias – 2007. Belo Horizonte, 2008.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil: Texto Constitucional promulgado em 5 de outubro 1988, com as alterações adotadas**. Brasília, DF: 2012a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 10 set. 2012.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 200**, de 25 de fevereiro de 1967: Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, DF: 1967: Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>. Acesso em: 18 set. 2012.

_____. **Lei Complementar nº 101**, de 04 de maio de 2000: Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 12 set. 2012.

_____. **Lei nº 4.320**, de 17 de março de 1964: estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF: 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm>. Acesso em: 15 set. 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF.



CAVALHEIRO, Jader Branco; FLORES, Paulo César. **O Planejamento Governamental na LRF como forma da aplicação do gerenciamento por resultados e o equilíbrio das contas públicas**. Trabalho apresentado na VII Convenção de Contabilidade do Rio Grande do Sul, Gramado, 2001.

CARDOSO JUNIOR, José Celso *et al.* **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil**. Brasília: IPEA, v.4, 517 p., 2011.

_____. **Planejamento Governamental e Gestão Pública no Brasil: Elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado**. Brasília: IPEA, março, 2011.

CORRÊA, Izabela Moreira. **Planejamento estratégico e gestão pública por resultados no processo de reforma administrativa do estado de Minas Gerais**. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, v.41, pp. 487-504, maio/jun, 2007.

DA SILVA, Luís Carlos. **Prioridades nos orçamentos da União: Análise da Efetividade do Sistema de Planejamento**. 2007. Monografia (Especialização em Orçamento Público) - Cefor (Centro de Formação da Câmara dos Deputados) e ISC (Instituto Serzedelo Correa). Brasília, 2007.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. **A Reorganização do Processo de Planejamento do Governo Federal: O PPA 2000-2003**. Texto para discussão nº 726. Brasília: IPEA, Maio, 2010.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 15.ed., São Paulo: Atlas, 2010.

GONTIJO, Vander. **Curso sobre processo orçamentário**. Brasília: Senado Federal, 2004. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/cidadão/entenda/cursopo>>. Acesso em: 25/09/2012.

GREGGIANIN, Eugênio. **Reforma Orçamentária: propostas de ajustes no sistema de planejamento e orçamento (Orçamento Plurianual)**. Cadernos Aslegis, n. 25, p. 21, jan/abr. 2005, Brasília, DF.

GUIMARÃES, Tadeu Barreto; ALMEIDA, Bernardo de. **O Duplo Planejamento**. In: VILHENA, Renata et al. O choque de gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

MINAS GERAIS. **Constituição do Estado de Minas Gerais**. 14.ed. Belo Horizonte : Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais , 2012. 276 p. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br>>. Acesso em: 25 set. 2012.

_____. **Lei Delegada nº 180**, de 20 de janeiro de 2011. Dispõe sobre a estrutura orgânica da Administração Pública do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais e dá outras providências. [Belo Horizonte, 2011]. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br>>. Acesso em: 25 set. 2012.



MINAS GERAIS. **Lei Estadual nº 20.008**, de 4 de janeiro de 2012. Atualiza o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI – e dá outras providências. Disponível em: < <http://www.almg.gov.br>>. Acesso em: 12 set. 2012.

_____. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Manual de Revisão do Plano Plurianual de Ação Governamental 2012-2015 e Elaboração da Proposta Orçamentária 2013**. Belo Horizonte, 2012. Disponível em: <<http://www.planejamento.mg.gov.br/governo/planejamento/ppag/ppag.asp>>. Acesso em set. 2012.

_____. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG**. Belo Horizonte, 2012. Disponível em: <<http://www.planejamento.mg.gov.br/governo/planejamento/ppag/ppag.asp>>. Acesso em 15/10/2012.

OLIVEIRA, Ana Clara de; ALMEIDA, Bernardo de; GUIMARÃES, Tadeu B. **A Integração Planejamento-Orçamento**. In: VILHENA, Renata et al. O choque de gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

PARES, Ariel; VALLE, Beatrice. **A retomada do Planejamento Governamental no Brasil e seus Desafios**. In: GIACOMONI, James e PAGNUSSAT, José Luiz (Orgs.). Planejamento e Orçamento Governamental. Coletânea, v.1. Brasília: ENAP, 2006.

PAULO, Luiz Fernando Arantes. **O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica**. Revista do Serviço Público. Brasília: ENAP, v. 61, pp. 171-187, abr/jun, 2010.

REZENDE, Aline M.R.T.; REIS, André A.; DUARTE, Jean Mattos. **A Experiência mineira na integração da gestão orçamentária à gestão das compras públicas: soluções para o controle da margem de realização de novas despesas**. Trabalho apresentado no V Congresso Consad de Gestão Pública. Brasília, 2012.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. **O ciclo orçamentário: uma reavaliação à luz da Constituição de 1988**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro: FGV, v. 27, n.4, pp. 54-76, out/dez, 1993.

SANTOS, Francisco Seixas. **O controle institucional e o sistema de planejamento governamental brasileiro**: Dificuldades para o Alcance de uma Integração Positiva. 2004. Monografia (Especialização em Controle Externo) - Tribunal de Contas da União, Instituto Serzedello Corrêa, Brasília, 2004.



AUTORIA

Naíla Marcela Nery Ferrari – Assessora da Superintendência de Planejamento e Programação Orçamentária; Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais.

Endereço eletrônico: naila.ferrari@planejamento.mg.gov.br

André Abreu Reis – Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Qualidade do Gasto, Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais.

Endereço eletrônico: andre.reis@planejamento.mg.gov.br

Leandro César Pereira – Diretor da Superintendência Central de Planejamento e Programação Orçamentária, Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais.

Endereço eletrônico: leandro.pereira@planejamento.mg.gov.br

Fernando Antonio França Sette Pinheiro Junior – Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais.

Endereço eletrônico: fernando.junior@planejamento.mg.gov.br

