

Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados

Centro de Documentação e Informação

Coordenação de Biblioteca

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

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."



**CÂMARA DOS DEPUTADOS
CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO**

Kleber Maciel Lage

**ORÇAMENTO PÚBLICO – O PLANEJAMENTO FEDERAL
NO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO BRASILEIRO:
Plano Plurianual 2004-2007**

**Brasília
2007**

Kleber Maciel Lage

**ORÇAMENTO PÚBLICO – O PLANEJAMENTO FEDERAL
NO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO BRASILEIRO:**

Plano Plurianual 2004-2007

Monografia apresentada para aprovação no curso de Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo da Câmara dos Deputados.

Orientador: Ronaldo Lindimar José Marton

**Brasília
2007**

Autorizo a divulgação do texto completo no sítio da Câmara dos Deputados e a reprodução total ou parcial, exclusivamente, para fins acadêmicos e científicos.

Assinatura: _____

Data: ____ / ____ / 2008

Lage, Kleber Maciel

Orçamento público [manuscrito] – o planejamento federal no processo orçamentário brasileiro: plano plurianual 2004-2007 / Kleber Maciel Lage. – 2007. 136 f.

Orientador: Ronaldo Lindimar José Marton.

Impresso por computador.

Monografia (especialização) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados, Curso de Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo, 2007.

1. Orçamento público, Brasil. 2. Planejamento, Brasil. 3. Planejamento federal, Brasil. 4. Planejamento estratégico. I. Título.

CDU 336.12 (81)

**Orçamento Público – O Planejamento Federal no Processo
Orçamentário Brasileiro: Plano Plurianual 2004-2007**

Monografia – Curso de Especialização em Instituições e Processos Políticos
do Legislativo da Câmara dos Deputados – 1º. Semestre de 2007.

Aluno: Kleber Maciel Lage

Banca Examinadora:

Ronaldo Lindimar José Marton

Vander Gontijo

Brasília, 15 de março de 2007.

Agradeço a Deus por conceder à minha existência a graça de vivenciar o vanguardismo da Câmara dos Deputados, enquanto Poder da maior representatividade democrática nacional, e o pioneirismo de seu Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, por almejar formar servidores com novas concepções e visões do papel social a ser desempenhado à frente da sociedade brasileira.

Dedico ao meu filho Dante, que tão bem reflete e expressa o amor e a compreensão de todos os nossos próximos e bem queridos.

Resumo: A presente obra monográfica oferece abordagem sobre os princípios e técnicas do Planejamento Governamental relativos ao Plano Plurianual para o período de 2004 a 2007, incidindo direta e mais especificamente sobre os aspectos metodológicos, sistemáticos e legais concebidos no Plano.

Palavras-Chave: Orçamento. Orçamento – Brasil. Planejamento. Planejamento Governamental. Planejamento Normativo. Planejamento Estratégico. Planejamento – Brasil. Sistema de Planejamento – Brasil. Plano Plurianual 2004-2007.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	10
INTRODUÇÃO.....	12
1. CONTEXTO E REFERENCIAIS TEÓRICOS DO PLANEJAMENTO PÚBLICO.....	13
2. O PLANEJAMENTO NO BRASIL APÓS A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	17
2.1 Plano Plurianual para o quinquênio 1991/1995 – PPA 1991-1995.....	18
2.2 Plano Plurianual para o período de 1996 a 1999 – PPA 1996-1999.....	21
2.3 Plano Plurianual para o período de 2000 a 2003 – PPA 2000-2003.....	23
3. ASPECTOS METODOLÓGICOS, LEGAIS E SISTEMÁTICOS DO PPA 2004-2007.....	27
3.1 O PPA 2004-2007 original: Lei n.º 10.933, de 2004.....	27
3.1.1 Aspectos Metodológicos.....	27
3.1.2 Aspectos Legais e Sistemáticos.....	31
3.1.3 Abordagem Crítica ao PPA Original	45
3.2 A Primeira Revisão do PPA 2004-2007: Lei n.º 11.044, de 2004.....	47
3.2.1 Aspectos Metodológicos.....	47
3.2.2 Aspectos Legais e Sistemáticos	49
3.2.3 Abordagem Crítica à Primeira Revisão do PPA 2004-2007	52
3.3 A Segunda Revisão do PPA 2004-2007: Lei n.º 11.318, de 2006	54
3.3.1 Aspectos Metodológicos.....	55
3.3.2 Aspectos Legais e Sistemáticos	55
3.3.3 Abordagem Crítica à Segunda Revisão do PPA 2004-2007.....	65
3.4 A Terceira Revisão do PPA 2004-2007: Lei n.º 11.450, de 2007	68
3.4.1 Aspectos Metodológicos.....	68
3.4.2 Aspectos Legais e Sistemáticos	69
3.4.3 Abordagem Crítica à Terceira Revisão do PPA 2004-2007.....	72
4. CONCLUSÃO: ABORDAGEM CRÍTICA GERAL AO PPA 2004-2007.....	74

BIBLIOGRAFIA	78
---------------------------	-----------

APÊNDICE A	79
-------------------------	-----------

Orçamento Público: O Planejamento Federal no Processo Orçamentário Brasileiro - Planos Plurianuais 1991-2003. Kleber Maciel Lage. Monografia apresentada à FGV *Management* - Núcleo Brasília, da Fundação Getúlio Vargas, como requisito de conclusão do Curso de Pós-Graduação "Latu Sensu" para a obtenção do título de Especialista/*MBA* em Planejamento, Orçamento e Gestão Pública. Orientador: Prof. Ronaldo Coutinho.

APRESENTAÇÃO

A presente obra monográfica tem por objeto cumprir requisito de conclusão do Curso de Pós-Graduação para a obtenção de título de Especialista em Instituições e Processos Políticos do Legislativo concedido pelo Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento – CEFOR da Câmara dos Deputados.

Oferece, assim, abordagem sobre o Planejamento Governamental e sobre os Planos Plurianuais (PPAs) instituídos após os preceitos atinentes ao processo orçamentário brasileiro pela Carta Magna de 05 de outubro de 1988, incidindo direta e mais especificamente sobre os aspectos metodológicos, sistemáticos e legais do Plano Plurianual para o período de 2004 a 2007.

O tema, em geral, tem recebido tratamento superficial quanto a estes aspectos, tendo sido observadas abordagens costumeiramente pontuais e específicas acerca de aspectos qualitativos, ou seja, relativos à execução físico-financeira das programações previstas no Plano.

Impulsionados pelo trabalho desenvolvido ao longo de mais de vinte anos de serviço junto à Câmara dos Deputados, enquanto secretariando e assessorando parlamentares, órgãos administrativos e legislativos, sempre nos deparamos com assuntos relacionados ao processo orçamentário brasileiro, diante do exercício corriqueiro da atribuição essencial de discussão, adequação e aprovação das propostas e projetos de leis orçamentárias elaboradas pelo Poder Executivo e submetidas ao Congresso Nacional, procuramos desenvolver pesquisa acerca da principal das peças do orçamento brasileiro – o Plano Plurianual.

Na condição de lei norteadora das políticas públicas e dos orçamentos anuais a serem adotados no curto e médio prazo, os planos plurianuais assumem o dever de concatenar ações no longo prazo. Para tanto, deveriam estatuir programações coordenadas entre um plano e o seu subsequente, mediante métodos congruentes e sistemática plausível.

Assim, propomo-nos, agora, complementar monografia oferecida quando da conclusão pelo autor, em 2004, do Curso *MBA* em Planejamento, Orçamento e Gestão Pública, Pós-Graduação *Latu Sensu* em nível de Especialização, realizado pela Fundação Getúlio Vargas – FGV *Management*, Núcleo Brasília, onde foi apresentada a obra “Orçamento Público: O Planejamento Federal no Processo Orçamentário Brasileiro – Planos

Plurianuais 1991-2003”, ocasião em que foram igualmente analisados os PPAs desde a Constituição Federal de 1988 até 2003, abrangendo os três Planos para os períodos de 1991 a 1995, de 1996 a 1999 e de 2000 a 2003.

De antemão, vemos que os sucessivos Planos Plurianuais instituídos após o advento da Constituição Federal de 1998 incorrem persistentemente em ausência de uniformidade metodológica, sendo instituídas novas concepções sistemáticas e legais em cada um dos planos sem uma conexão clara e direta entre eles. E isto não se configura, necessariamente, um processo de maturidade processual, tão pouco faz parte de processo consolidatório de um planejamento articulado entre os prazos específicos de cada um dos Planos e o longo prazo perenizado pela atuação e programação governamental do Estado brasileiro.

INTRODUÇÃO

O presente texto dispõe, inicialmente, sobre Contexto e Referenciais Teóricos do Planejamento Público constantes da doutrina orçamentária e sobre os dispostos específicos do planejamento público no caso brasileiro, inclusive aqueles atinentes aos preceitos constitucionais de nossa Carta Magna acerca do processo orçamentário, além de referências às experiências de adoção de políticas públicas plurissetoriais e de planejamentos plurianuais em si anteriores à Constituição de 1988.

Em seguida, O Planejamento no Brasil após a Constituição Federal de 1998 contextualiza cada um dos Planos Plurianuais (PPAs), desde a promulgação da Carta Magna, quais sejam para os períodos de 1991-1995, de 1996 a 1999 e 2000 a 2003, anteriores ao advento do presente Plano Plurianual para o período de 2004 a 2007 – PPA 2004-2007 e objeto desta obra monográfica. Desta forma, são abordados os aspectos metodológicos, quanto às motivações de escolha do modelo adotado na elaboração da proposta e as justificativas apresentadas na proposição apresentada ao Congresso Nacional, bem como os aspectos legais e os sistemáticos do planejamento no Brasil, contidos nas leis federais que instituíram e delimitaram a execução e acompanhamento dos respectivos Planos.

Feito isso, sucedem-se os Aspectos Metodológicos, Legais e Sistemáticos do Plano, onde são desenvolvidas as análises pontuais atinentes ao Plano Plurianual para o período de 2004 a 2007, ora vigente sob a égide da Lei nº. 10.933, de 11 de agosto de 2004.

Por fim, na forma de Conclusão, são realizadas abordagens críticas aos aspectos metodológicos e sistemáticos do PPA 2004-2007 assumidos no decorrer de seu período de vigência.

1. CONTEXTO E REFERENCIAIS TEÓRICOS DO PLANEJAMENTO PÚBLICO¹

A articulação de ações planejadas para a consecução de resultados de médio e longo prazo em prol da coletividade é notadamente observada após o firmamento de sistemas dotados de poder consuetudinário, do surgimento dos Estados soberanos e da formação de Governos centrais, em idos dos séc. XV. A partir de então, passa-se à normatização da produção, do comércio e da apropriação de rendas, sendo o trabalho, os mercados e os preços amplamente regulamentados.

Neste contexto, o papel do Estado de garantir a satisfação individual e coletiva e o progresso social das Nações passa a ser perseguido mediante a utilização de mecanismos burocráticos. Até fins do séc. XX, fundem-se os ideais do Estado soberano e intervencionista com as concepções do Estado liberal, respaldando, assim, a interferência governamental nos rumos sócio-econômicos das nações, donde surge uma espécie de simbiose do planejamento e da planificação, destacadamente nos países em desenvolvimento.

Esta legitimação das ações governamentais, nos seus diferentes graus de intervencionismo, em prol do atingimento dos almejados crescimento econômico e desenvolvimento social nas mais diversas nações, dá-se mediante a consolidação das políticas públicas aplicadas e se firma científica e doutrinariamente a partir da metade do século passado, propiciando o surgimento de teorias e parâmetros que subsidiam as atuações conjunturais de Estado predominantes até então e notabilizam as políticas governamentais estruturantes.

A complexidade da combinação das ações e atribuições do Estado configura um cenário que deve espelhar satisfatoriamente a organização política da sociedade – ao envolver aspectos econômicos, por destinarem recursos públicos, e sócio-culturais, por relevarem costumes e anseios da sociedade, assim como considerar a estrutura jurídico-administrativa, em seu aparato legal, técnico e humano. Exatamente por se tratar de questão complexa, a execução da política pública nunca atingirá completamente o seu intuito e:

As aspirações da sociedade não serão atendidas, mas os governantes, em sua responsabilidade social, devem assumir diretrizes de atuação que espelhem estes anseios para o atendimento do possível. A escolha dos objetivos da política pública estará subordinada diretamente às diretrizes especificadas, permeando

¹ LAGE. 2004. Concepções contidas nas seções 2 Breve Histórico do Planejamento e 3 Referenciais Teóricos do Planejamento, fls. 8 a 22.

critérios éticos, além dos técnico-metodológicos, que convalidem a coerência e os valores da sociedade.²

O “desafio da elaboração de políticas econômicas, de programação financeira e planejamento de ações que orientem e envolvam o desenvolvimento social e o crescimento econômico no médio e longo prazos”³ tem por base vertentes das bases teóricas do Planejamento Normativo ou Tradicional e do Planejamento (Estratégico) Situacional.

O primeiro, a partir da estratégia da constatação de uma realidade, especifica um problema determinado a ser resolvido pela ação estatal, partindo ao diagnóstico da política governamental a ser adotada. Compostas diversas ações e distintas realidades, segue-se à consecução de um Plano que agregue o conjunto de ações. Uma vez adotado, parte-se à sua execução, sendo efetuada numa fase posterior o seu controle e sua avaliação.

Quanto ao Planejamento Situacional, este “método de planejamento estratégico governamental propõe a previsão de possibilidades futuras, como forma de reger as ações do presente, ao contrário de se arriscar a predizer o futuro”⁴. Considera, pois, a influência e a atuação, não mais só do poder estatal e de seus governantes, mas também dos agentes da sociedade interessados e envolvidos na realidade vigente do sistema social a ser modificado, originando, assim, a pretensa Mudança Situacional da realidade vigente no futuro. Desta maneira, o Plano se conformará mediante a análise e a depuração das causas complexas dos problemas do presente de tal forma a conceber um futuro compatível, já que insere neste modelo de planejamento a capacidade de influência e de ação gestora governamental oportuna, eficaz e tempestiva, ficando assim conformado o controle e à avaliação das ações e do Plano no decorrer de sua execução.

Portanto, acerca da ação governamental planejada, conclui-se que:

Atualmente, a intervenção governamental nos rumos econômicos das nações não somente é reconhecida como recomendada e praticada amplamente, desde que direcionada precipuamente aos interesses individuais e coletivos, públicos e privados. Sendo assim, as diretrizes políticas e de programação estatal se revestem de importante instrumento para o planejamento econômico nacional e global. Desta forma e indistintamente, o que se pretende é alcançar crescimento econômico e desenvolvimento social, mediante a especificação pelo Estado de objetivos realizáveis por meios factíveis.⁵

² Idem, fls. 17.

³ Idem, fls. 15.

⁴ Idem, fls. 20.

⁵ Idem, fls. 11.

No Brasil, até o advento da Lei nº. 4.320, de 17 de março de 1964, que estatuiu as Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle orçamentários e balanços para os entes da federação, a experiência em elaborar políticas governamentais que afetassem prazos além da vigência do exercício financeiro das leis orçamentárias anuais não mereceu maior atenção, sendo o planejamento de médio e longo prazo ignorado ou, de certa forma, de difícil percepção, notadamente quanto a técnicas e métodos específicos e adequados. As ações públicas tiveram, até então, tratamento ocasional, descontínuo e conjuntural, ou seja, voltado ao curto prazo. Junte-se a isso o fato de que a administração pública não possuía aparato técnico-profissional dotado de conhecimentos teóricos para tanto.

A ser destacado quanto à adoção de políticas públicas plurissetoriais, a partir da crise mundial de 1929, o governo central, instigado pelo rompimento político com a Velha República, passou a articular ações voltadas ao crescimento e ao desenvolvimento econômico nacional, principalmente sob a forma de criação de organismos específicos para formular, executar e controlar planos setoriais e direcionados de governo. Assim o foi com o Plano de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional, a partir de 1939, e o de Obras e Equipamentos, de 1943 a 1946, ambos com altos níveis de execução em relação às estimativas orçadas, de 98% e de 93,67%, respectivamente⁶.

Em 1952, após a implantação do Plano Saúde-Alimentação-Transporte-Energia (SALTE), de 1950, foi criado o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), contemporâneo do BNDES de hoje e atual órgão fomentador do crescimento econômico e do desenvolvimento social. Juntos, o SALTE e o BNDE firmaram o primeiro marco do planejamento e da programação econômica nacional, propiciando bases teóricas e metodológicas aplicadas às políticas públicas, muito embora seus sucedâneos, o Programa de Metas, de 1956 a 1961, e o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, de 1963 a 1965, não tenham logrado êxito em suas metas de execução, ficando muito aquém do programado.

O novo marco legal dado pela Lei nº. 4.320, de 1964, por meio da instituição do Quadro de Recursos e de Aplicação de Capital, o qual abrangeria no mínimo um triênio (art. 23, **caput**), respaldou o Programa de Ação Econômica do Governo, para o período de 1964 a 1966, que previu definições sistemáticas e metas programáticas de ações públicas para a

⁶ Idem, fls. 24.

maximização da taxa de desenvolvimento econômico, propiciando a criação de notável número de novas empresas estatais. Em seguida, o Programa Estratégico de Desenvolvimento, de 1967 a 1970, já sob novo preceito constitucional (art. 60, da Constituição Federal de 1967), que determinou a competência ao Poder Executivo de elaborar as leis orçamentárias públicas, obedecidas as despesas de capital previstas nos orçamentos plurianuais de investimentos – OPIs trienais, e respaldado pelo Decreto-Lei nº. 200, de 25 de fevereiro de 1967, que declarou o planejamento como princípio fundamental de orientação às atividades da administração federal e delimitou que as ações do governo obedecessem a planos e programas gerais, setoriais e regionais, de duração plurianual (art. 7º.).

Seguiram-se o I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND): Metas e Bases para a Ação do Governo, para o período de 1970 a 1973, o II PND, de 1975 a 1979, e o III PND, de 1980 a 1985, ancorados na forte atuação governamental mediante ação das empresas estatais.

Paulatinamente, o intervencionismo estatal cada vez menos planejado, o dirigismo governamental ainda mais vigente e o esgotamento do processo de financiamento do crescimento e desenvolvimento econômicos por meio do capital disponibilizado por organismos internacionais de fomento provocaram, e de certa forma viabilizaram, a busca por novos instrumentos de políticas governamentais de desenvolvimento, reconhecidos por sua heterodoxia em detrimento dos métodos ortodoxos de programação e planejamento econômicos que justificavam o modelo intervencionista de até então.⁷

Erroneamente intitulado como plano, as ações do Plano Cruzado, de 1986, voltadas a ajustes conjunturais, caracterizaram-se justamente pela ausência de objetivos estruturais e, ainda, de metas a serem atingidas em tempos diferentes do curto e do curtíssimo prazo.

O advento da Constituição Federal de três de outubro de 1988 veio sistematizar toda a experiência e normatização acumulada de planejamento estatal, indicando novos princípios aperfeiçoadores do processo orçamentário relacionado à programação pública de médio e longo prazo, pois condicionou a elaboração e a instituição das leis orçamentárias anuais e de diretrizes orçamentárias aos ordenamentos contidos no Plano Plurianual previsto no art. 165, inciso I da Carta Magna.

⁷ Idem, fls. 34.

2. O PLANEJAMENTO NO BRASIL APÓS A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

O advento da promulgação da Constituição Federal em 1988 firmou marco institucional para o processo orçamentário e de planejamento no Brasil, considerando-o como um processo evolutivo observado desde a crise econômica mundial ocorrida em 1929 até a publicação da Lei nº. 4.320, de 1964, que instituiu Normas Gerais de Direito Financeiro, onde se previu pela primeira a obrigatoriedade de elaboração e controle dos orçamentos e balanços para os entes da federação, na forma do Quadro de Recursos e de Aplicação de Capital, cuja abrangência atingiria pelo menos três anos (art. 23, **caput**).

As tratativas constitucionais acerca dos procedimentos a serem obedecidos para as finanças públicas, de certa forma, é uma compilação deste longo processo de amadurecimento. O planejamento estatal assume papel preponderante na medida em que a Constituição de 1988 prevê a elaboração de Planos Plurianuais que orientem, de maneira compatível, a aplicação de recursos pelas demais leis orçamentárias.

Ocorre que, diante da generalidade constitucional para o processo, ainda que seja impositiva e restritiva às normas e regras legais supervenientes, mesmo assim determinou a edição de lei complementar dispendo “sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual” (CF88 art. 165, § 9º., I).

Decorridos quase vinte anos de vigência da Carta Magna, encontra-se o processo orçamentário brasileiro sob tal lacuna legal, percebendo as leis orçamentárias regimentos a cada uma de suas edições, com adequações do Poder Executivo, quando de suas elaborações, e do Poder Legislativo, quando das discussões e aprovações no Congresso Nacional. Diga-se que isto ocorre sob a égide do processo legislativo para as leis ordinárias instituindo os Planos Plurianuais, as Leis de Diretrizes Orçamentárias e as Leis Orçamentária Anuais, cujo trâmite é reconhecidamente mais flexível que aquele conferido as às leis complementares, em seu processo de discussão e aprovação mais rígido por seu caráter normatizador.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, instituída pela Lei Complementar nº. 101, de 04 de maio de 2001, regulamentando, dentre outros dispositivos constitucionais, sobre “normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta” (CF88 art. 165, § 9º., II), cuidou de absorver a maturação do processo orçamentário e de planejamento ao conceder tratamento à compatibilização entre a Lei Orçamentária Anual, ainda no seu

processo de elaboração, com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (art. 5º.), prevendo o estabelecimento de demonstrativo em anexo específico que contenha tal compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do Anexo de Metas Fiscais, contido na LDO.

Diante da ausência da referida lei complementar normatizadora para o processo orçamentário brasileiro, a obra monográfica deste autor, quando da análoga abordagem sobre os Planos Plurianuais do período de 1991 a 2003, efetua análise acerca do debate existente em torno da lógica, pertinência e operacionalidade do calendário orçamentário. Por sua pertinência temporal transcrevemos:

Não existe consenso acerca do calendário orçamentário brasileiro. Autores e obras de contabilidade nacional, finanças públicas, economia e áreas afins possuem posições próprias e distintas.

Alguns questionam o fato de as Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) – compreendendo metas e prioridades da administração pública federal e orientando a lei orçamentária anual (art. 165, § 2º.) – ser elaborada já no primeiro ano de mandato presidencial sob a vigência de um PPA anterior e de outra gestão. Outros argumentam a inconveniência e despropósito de a primeira LDO de um governante recém-empossado ser elaborada em concomitante com seu Plano Plurianual.

Dentre tantas outras controvérsias, não observamos grande ou maior incongruência neste processo, pois vislumbramos um dos princípios para a elaboração de um bom planejamento – o da continuidade, num processo realimentador do próprio processo. Assim, a elaboração e vigência de Diretrizes Orçamentárias devem estar em consonância com o que rege o PPA vigente, o que não significa a impossibilidade em adequá-las ao plano em elaboração – fato altamente recomendável, inclusive. A interrupção de planos e programas nacionais, regionais e setoriais não é admitida pela doutrina do planejamento, mas, sim, constantes adequações às novas realidades decorrentes das mudanças estruturais e situacionais obtidas. Além do mais, se os PPAs são planos concebidos para horizontes de médio prazo, o seqüenciamento de suas ações e resultados é que afetarão satisfatoriamente o de longo prazo.

Seguimos, assim, com uma breve abordagem acerca dos aspectos metodológicos e sistemáticos assumidos pelos Planos Plurianuais instituídos após a Constituição Federal de 1988 até o advento do Plano Plurianual para o período de 2004 a 2007, objeto de análise da presente obra monográfica.

2.1 Plano Plurianual para o quinquênio 1991/1995 – PPA 1991-1995

O primeiro Plano Plurianual assumido pelo Governo Federal após a Constituição Federal de 1988 (CF88) foi instituído para o quinquênio de 1991 a 1995 pela Lei nº. 8.173, de 30 de janeiro de 1991, ou seja, decorridos trinta dias do seu exercício financeiro,. Isso ocorre

diante da efetivação da eleição, em 15 de novembro de 1989 (CF88 Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT: art. 4º., § 1º.), para exercício e vigência do primeiro mandato presidencial, de 16 de março de 1990 até 31 de dezembro de 1994, portanto, de quatro anos e oito e meio meses (CF88 ADCT art. 4º. **caput**), previsto pela Carta Magna após a sua promulgação em 03 de outubro de 1988.

Aspectos Metodológicos

Por tratar-se do primeiro Plano pós-Constituição de 1988, adquiriu caráter pioneiro e firmou marco institucional, decorrente de preceito constitucional, e estritamente legal, por não partir de análise ou referência a planejamento imediatamente anterior e, por consequência, de parâmetros firmados. Para tanto, sob regência dos preceitos doutrinários do Planejamento Normativo tradicional, ainda que não esteja clara a associação entre a realidade vigente e aquela determinada para o período, bem como os requeridos problemas a serem enfrentados e os diagnósticos da política governamental, o Plano estabeleceu, metodologicamente, Diretrizes, Objetivos e Metas voltados ao “cumprimento das disposições constitucionais que disciplinam o Plano Plurianual” (art. 1º., § 1º.).

As Diretrizes do Plano assumiram cunho disciplinador e orientador dos “diversos aspectos no processo de planejamento”, os Objetivos afeririam os resultados alcançados pelas “ações governamentais” e as Metas especificariam e quantificariam fisicamente os “objetivos estabelecidos”. Ocorre que o caráter genérico das Diretrizes estabelecidas não se impunha aos Objetivos e Metas, tornando a sua metodologia desconexa e ineficaz.

A destacar duas nuances metodológicas estabelecidas pelo PPA 1991-1995. Primeiramente, as “ações governamentais” previstas como instrumento de alcance dos objetivos, ainda, à época e implicitamente, uma mera referência embrionária ao atual caráter agregador e coordenador de projetos, atividades e operações especiais atinentes aos orçamentos anuais de governo de até então.

Por último, o parâmetro de menor dimensão metodológica e, por consequência, de maior eficácia sobre o Plano, as Metas, em sua tarefa de quantificar fisicamente os resultados das ações governamentais, tornaram-se aquele mais palpável e específico ao planejamento de médio prazo característico, pois possibilitaria observar a consecução de seus Objetivos.

Aspectos Legais e Sistemáticos

O PPA 1991-1995 estabeleceu também mecanismos sistemáticos, na tentativa de melhor conduzir a sua execução. Assim, previu a relação de Projetos Prioritários considerados no decorrer de sua vigência, em atendimento ao preceito constitucional de “redução das desigualdades inter-regionais” até os dez anos seguintes à sua promulgação (art. 165, § 7º. c/c ADCT art. 35, § 1º, I) e cujos valores foram estabelecidos em níveis assumidamente irrealis, diante do principal esforço encontrar-se voltado, isto sim, ao controle notadamente conjuntural do processo inflacionário vigente à época e que afetavam diretamente o estabelecimento de tais destinações de recursos financeiros.

Estabeleceu, também, a atualização do Plano mediante revisões de valores e de conteúdo. A descabida, mas necessária, revisão dos valores financeiros constantes do PPA 1991-1995 seria realizada obrigatoriamente a cada ano, com tais valores atualizados mediante a utilização específica do Índice de Preços ao Consumidor, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IPC/IBGE). Já as revisões de conteúdo do Plano, dar-se-iam mediante projetos de lei específicos encaminhados ao Poder Legislativo, portanto, distintamente das propostas de lei ordinárias, estariam subordinados ao processo legislativo das leis orçamentárias, muito embora tenha sido prevista obrigatoriamente a Primeira Revisão, depois de decorrido o primeiro exercício do Plano, devendo ela ser encaminhada ao Congresso Nacional por ocasião da abertura da Sessão Legislativa de 1992.

Em Anexo IV Quadro de Despesas à Conta dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, o PPA 1991-1995 consolidou, por categorias de despesa, os valores relativos a cada um dos exercícios financeiros do Plano, atendendo, por conseguinte, à delimitação dos “programas de duração continuada”. Tal instrumento serviria à utilíssima *ferramenta de avaliação ulterior* dos resultados executados no âmbito do Plano.

A determinação de Reestruturação do gasto público federal soa deslocada do teor da lei que estabeleceu o PPA 1991-1995, já que estabelecem critérios a serem observados para tal procedimento totalmente atinentes à elaboração do Plano Plurianual em si e, no caso deste, das suas Diretrizes gerais.

Por último, observa-se no teor da Lei que instituiu o PPA 1991-1995 a existência de dispositivo inteiramente desconexo ao planejamento e ao processo orçamentário, tratando da recriação dos fundos extintos pela Constituição Federal de 1988, erroneamente a título do respaldo da ratificação exigida pela Carta num prazo de dois anos e, portanto, vencido à época

da edição da Lei nº. 8.173, de 1991.

Análise geral, percebe-se que o PPA 1991-1995 priorizou o atendimento formal do processo orçamentário previsto para o planejamento de médio e longo prazos, mas cuja execução levou à deriva seus preceitos metodológicos e sistemáticos, a reboque do fracasso do pretendido e prioritário controle da inflação econômica⁸ e que o relevou a “verdadeira peça de ficção, inconsistente em seus próprios argumentos, insustentável em seus próprios métodos”⁹.

2.2 Plano Plurianual para o período de 1996 a 1999 – PPA 1996-1999

O Plano Plurianual de 1996 a 1999, período diferente daquele quinquenal delimitado para o PPA 1991-1995, foi instituído pela Lei nº. 9.276, de 9 de maio de 1996, ou seja, mais de quatro meses após o início de sua vigência e, portanto, perdurando a sua discussão e aprovação pelo Congresso Nacional tem termo de oito meses, desde o envio em fins de agosto de 1995 pelo Governo eleito no ano anterior de 1994.

Aspectos Metodológicos

Igualmente elaborado sob os moldes do Planejamento Normativo tradicional, o Plano incorre em definir maior clareza à realidade considerada vigente e à futura, mas, ao contrário, concede tratamento obscuro para as Ações Governamentais, mediante a falta de transparência na identificação dos problemas a serem atacados e na elaboração de seus respectivos diagnósticos. Ademais, o PPA 1996-1999 desconsidera os demais agentes que possivelmente poderiam contribuir, direta ou indiretamente, para seus resultados e na consecução das estratégias inovadoras estabelecidas pelo Plano. Para tanto, preponderou, assim, exclusivamente as ações do Estado e da Administração Pública.

O Plano assim o faz ao associar as Diretrizes da Ação Governamental às Estratégias especificadas, quais sejam aquelas constantes do Anexo da Lei: (i) a Construção de um Estado Moderno e Eficiente, (ii) a Redução dos Desequilíbrios Espaciais e Sociais do País, e (iii) a Modernização Produtiva da Economia Brasileira.

⁸ ALBUQUERQUE, MEDEIROS & FEIJÓ. 2006: “a escalada inflacionária experimentada no início da “Nova República”, durante os governos de José Sarney, Fernando Collor e Itamar Franco, inibiu qualquer iniciativa de adoção de estratégias de desenvolvimento de médio e longo prazo para o País. O País consumiu toda a década de 1980, e meados dos anos 90, administrando o curto prazo e buscando a estabilidade da economia”, fls. 99.

⁹ LAGE. 2004, fls. 51.

Além disso, acerca da estratégia adotada pelo PPA 1996-1999, Albuquerque, Medeiros & Feijó, destaca:

Outra característica do novo plano reside especificamente na preocupação em introduzir, na administração pública, mecanismos de gerenciamento [...] da implementação de programas e ações do Plano Plurianual [...].

Os primeiros passos adotados foram no sentido da seleção de 42 empreendimentos estratégicos para serem implementados em regime de gerenciamento intensivo.

Também como meio de adotar mecanismos de gestão foi desenvolvido sistema de informações gerenciais – SIG, que propiciava o compartilhamento de informações entre os diversos responsáveis pela execução do projeto, permitindo assim identificar com presteza eventuais dificuldades e restrições, com o objetivo de viabilizar com rapidez os ajustes que viesse a ser necessários na condução dos mesmos.¹⁰

Aspectos Sistemáticos

Em atendimento à redução das desigualdades inter-regionais requerida pela Constituição Federal, onde devem constar nos Planos Plurianuais os projetos prioritários para o seu cumprimento no prazo de dez anos a partir de sua promulgação (CF88 ADCT art. 35, § 1º, I), o Anexo da Lei contempla Tabelas com as Ações que atenderão aos Objetivos e Metas Regionalizadas, o que não quer dizer que elas estejam voltadas à redução das desigualdades regionais, bem como o texto da lei trata de maneira diluída e não específica o preceito constitucional para tais, na forma de “prioridades ao investimento em infra-estrutura econômica e à capacitação de recursos humanos”, de investimentos direcionados “preferencialmente para as regiões de bases econômicas mais frágeis”, prioridades setoriais aos setores contidos nos Objetivos e Metas de Ação Governamental e de “projetos em fase de conclusão” claramente delimitados.

A despeito disto, o PPA 1996-1999 injustificadamente não contempla o Quadro de Despesas à Conta dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social delimitado pelo Plano anterior, deixando de transparecer os gastos relativos às ações governamentais inseridas no seio do Plano em cada exercício.

Quanto à sistemática de execução, a Lei não prevê o mecanismo de Revisão do Plano, ignorando a sua adoção pelo PPA 1991-1995, relevando, desta forma e igualmente ao anterior, eventuais alterações de conteúdo ao envio para apreciação do Congresso Nacional de

¹⁰ ALBUQUERQUE, MEDEIROS & FEIJÓ. 2006, fls. 99-100.

projetos de lei específicos, sob trâmite análogo ao processo legislativo atinente às propostas orçamentárias.

Originalmente, o PPA 1996-1999 estabelece o envio de Relatórios Anuais ao Congresso Nacional, até cento e vinte dias antes de cada exercício sob sua vigência, sobre a sua execução até o exercício anterior findo, vislumbrando importante e imprescindível ferramenta ao processo orçamentário e de planejamento, já que, não só serve de avaliação do seu próprio nível de atendimentos das Diretrizes, Objetivos e Metas de Ação Governamental, como também alimenta o processo para a elaboração de planos futuros a partir de parâmetros anteriormente medidos e estabelecidos.

Mas o Plano também persiste em dispositivo descabido ao planejamento de médio prazo, quando, de certa maneira, ratifica o procedimento errôneo adotado no PPA 1991-1995 de recriar fundos extintos por tratamento constitucional, amparando-se na disposição dada à ementa da Lei que instituiu este Plano pela expressão “dá outras providências”.

Diante de tudo isto, vê-se que o PPA 1996-1999 concede tratamento metodológico mais amadurecido ao processo de planejamento iniciado com o Plano anterior, notadamente diante da evolução verificada pela inclusão de critério estratégico na Ação Governamental sobre suas Diretrizes, Objetivos e Metas, critérios metodológicos estes anterior e inicialmente previstos no PPA 1991-1995. Ainda assim, esta associação se dá de maneira incipiente e cuja consistência seja limitada, mesmo se ponderando de forma até compreensível o inevitável processo evolutivo do planejamento no decorrer do período pós-Constituição Federal de 1988.

2.3 Plano Plurianual para o período de 2000 a 2003 – PPA 2000-2003

A Lei nº. 9.989, de 21 de julho de 2000, instituiu o Plano Plurianual para o período de 2000 a 2003, decorridos mais de seis meses e meio do início de sua vigência, um trâmite de mais de dez meses no Congresso Nacional desde o seu envio pelo Poder Executivo.

Aspectos Metodológicos

Igualmente aos Planos anteriores, o PPA 2000-2003 utilizou-se dos métodos do Planejamento Normativo tradicional, ainda que considerando aspectos estratégicos, e relevou

apenas a ótica das ações governamentais. Convém destacar que, dando seqüência ao processo de amadurecimento do processo de planejamento pós-Constituição, o Plano foi estabelecido sob trabalho de pesquisa fundamentado, elaborando-se ampla realidade propiciadora de estratégias factíveis, associadas e complementares e envolvendo maior precisão na delimitação de problemas e no estabelecimento de diagnósticos.

Além de ampliar o aparato metodológico em relação aos PPAs anteriores, o Plano tratou com esmero o seu encadeamento, delimitando mais precisamente a correlação entre seus mecanismos, na forma dos Anexos I Diretrizes Estratégicas e Macroobjetivos e II Programas de governo. O caráter estratégico inserido pelo PPA 1995-1999, como orientador de diretrizes, foi incorporado às seis Diretrizes Estratégicas do Plano, assumindo, assim, o caráter norteador do papel do Estado e, precursoramente, foi fruto de inserção primária no seio da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO 2000; Lei nº. 9.811, de 1999) e de obediência pela Lei Orçamentária para o ano 2000 (LOA 2000; Lei nº. 9.969, de 2000), ambas anteriores à Lei do PPA 2000-2003.

Tal iniciativa pioneira teve também por fim abarcar superficialmente a obrigatoriedade constitucional para a especificação dos projetos prioritários voltados à redução das desigualdades inter-regionais, na figura das prioridades e metas inseridas no seio da LOA 2000, por determinação da LDO 2000.

Tal fato contribuiu sumariamente para o estreitamento da relação entre as Leis Orçamentárias no processo orçamentário e de planejamento vislumbrado pela Constituição Federal de 1988, tanto que é facilmente verificado no teor do Plano o vislumbre de objetivos abrangendo prazo maior do que o quadriênio de sua vigência, como, por exemplo, a contemplação de Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento direcionadores de ações governamentais coordenadas para um horizonte de oito anos. Ainda mais evidente esta maturação, se considerada a determinação de que as Leis orçamentárias anuais e de suas diretrizes obedeçam às codificações de Programas e Ações contidas no PPA 2000-2003, relevando a continuidade do processo orçamentário, concedendo, assim, “dados históricos e parâmetros fidedignos bastante preciosos ao processo de planejamento futuro”¹¹.

Como decorrência das Diretrizes Estratégicas, o PPA 2000-2003 estabelece vinte e oito Macroobjetivos articuladores de mecanismos e procedimentos para ações

¹¹ LAGE. 2004, fls. 60.

complementares entre si, revelando um conjunto de resultados a serem atingidos.

Sob o propósito de especificar objetivos e resultados, o Plano elencou trezentos e sessenta e cinco Programas de governo com objetivos próprios e técnica de mensuração de seus resultados, bem como a fonte de recursos para a execução de cada um e as metas identificadas para cada Ação Orçamentária envolvida, em seus valores globais e devidamente regionalizados. Originária e positiva também a iniciativa de agregar os conhecidos Projetos, Atividades e Operações Especiais como a menor programação orçamentária de planejamento, transparecendo mais diretamente as atuações governamentais, sem vislumbrar outras subdivisões quaisquer aos atos executórios do Plano.

Por fim, ainda que não assuma caráter normativo e, portanto, metodológico, o Anexo III Programas constantes do Plano e Ações por Programas inserido no teor do PPA 2000-2003 agrega, em duas áreas estratégicas, quais sejam, Infra-Estrutura e Desenvolvimento Social, todo o referencial necessário para a gestão do Plano e gerência das respectivas ações por parte dos envolvidos na execução do planejamento constante dos demais Anexos, tornando, desta forma, o processo mais transparente.

Aspectos Sistemáticos

O PPA 2000-2003, a exemplo do Plano anterior, mais do que desconsiderar revisões extemporâneas, reservou a sua sistemática à restrição de modificações exclusivamente de alterações, inclusões ou exclusões de programas, unicamente por advento das propostas de lei orçamentárias anuais ou créditos adicionais, requeridos o estabelecimento de diagnóstico, a delimitação do problema e a fonte de recursos, revelando-se em notável avanço no processo de planejamento e orçamentário, já que alterações metodológicas e sistemáticas não foram ventiladas, sendo admitidas apenas aquelas relativas à programação físico-financeira do Plano.

Com isso, preservou-se, além da melhor observação da execução do PPA 2000-2003 ao longo de seu exercício, a transparência das eventuais mudanças de trajetórias ou adequações de novos rumos do Plano Plurianual.

O Plano também aperfeiçoou a sistemática dos Relatórios Anuais de execução do PPA 1995-1999, concedendo caráter explícito de Avaliação do PPA, onde seriam explicitados os comportamentos das variáveis macroeconômicas que embasaram a elaboração do PPA

2000-2003, revelando, com perspicácia, as eventuais discrepâncias ocorridas entre os valores previstos e os observados, bem como balizando as perspectivas do Plano e as dimensões de suas ações. Tal mecanismo introduz conceitualmente no processo orçamentário o “planejamento responsável”¹², onde gestores e governantes ficam subjugados a instrumentos responsabilizadores na condução e execução do PPA.

Albuquerque, Medeiros & Feijó considera que o PPA 2000-2003, análoga e resumidamente,

Propôs-se a trazer para a administração pública federal a prática da gestão por resultados; a adoção de programas como unidade de gestão, associados à solução de problemas identificados; a integração entre plano, orçamento e gestão; e o fortalecimento do conteúdo estratégico por meio do estudo dos eixos de desenvolvimento.¹³

Eis, portanto, os aspectos metodológicos e sistemáticos que permearam os Planos Plurianuais após o marco legal concedido ao processo orçamentário e de planejamento pela promulgação da Constituição Federal em 1988. Seguimos, assim, à abordagem destes mesmos aspectos, inclusive os legais, inseridos no Plano Plurianual para o período de 2004 a 2007.

¹² LAGE. 2003, fls. 63.

¹³ ALBUQUERQUE, MEDEIROS & FEIJÓ. 2006, fls. 100. Observação: a citação supra foi erroneamente atribuída pelos autores ao PPA 1995-1999.

3. ASPECTOS METODOLÓGICOS, LEGAIS E SISTEMÁTICOS DO PPA 2004-2007

3.1 O PPA 2004-2007 original: Lei nº. 10.933, de 11 de agosto de 2004

O Plano Plurianual para o período de 2004 a 2007 – PPA 2004/2007 foi instituído pela Lei nº. 10.933, de 11 de agosto de 2004, a partir da Mensagem do Presidente da República, de nº. 415, de 28 de agosto de 2003, comunicando o envio pelo Poder Executivo, no devido tempo constitucional determinado pelo inciso I do § 2º. do art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – “encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro”.

Na ocasião, o Presidente da República evidenciou ser o principal intuito do Plano “fazer da justiça social a nova alavanca do desenvolvimento”, a partir da “retomada do crescimento, com geração de emprego, distribuição de renda e inclusão social” e mediante a indução do crescimento econômico pelo setor público com a participação da sociedade civil e da iniciativa privada. Para que isso ficasse configurado no seu conteúdo, o Governo Federal promoveu os chamados Fóruns de Participação Social em todas as 27 unidades da Federação, interagindo com órgãos de governos estaduais e municipais e organismos da sociedade.

3.1.1 Aspectos Metodológicos

A inclusão da sociedade organizada e de setores econômicos privados no processo de discussão e elaboração da proposta de plano plurianual, a partir da análise do planejamento de médio e longo prazo, denota, de imediato, a utilização conceitual da principal característica do Planejamento Estratégico Situacional, onde doutrinariamente prevê que as almejadas “mudanças profundas e sustentadas”, então assumidas pelo Plano, considera a atuação dos **atores sociais** e não-governamentais envolvidos nas áreas objetos de ações plurianuais de planejamento, como forma ideal de interferir na realidade futura, de maneira coordenada e orquestrada pelo governo central federal. Situação contrária ao que ocorre no Planejamento Normativo ou Tradicional, em que somente no âmbito da esfera pública é que se concentra a idealização de todo o levantamento da realidade, diagnóstico do problema ou dos problemas e formulação do conjunto de políticas para o seu saneamento.

Inicialmente, observa-se no PPA 2004-2007 que houve renovação metodológica em relação ao processo evolutivo dos Planos Plurianuais desde a Constituição Federal de 1988. Longe de representar aspecto positivo e evolutivo, ao contrário, demonstra-se no

decorrer dos Planos anteriores claramente a ausência de conformidade e uniformidade metodológica entre os PPAs pós-Constituição.

No primeiro Plano Plurianual para o período de 1991 a 1995 foram delimitados diretrizes, objetivos e metas para as ações de médio e longo prazos. Em seguida, o PPA para 1996 a 1999, avançou ao introduzir sentido estratégico no processo de planejamento, com o compromisso de associar diversas Diretrizes da Ação do Governo, muito embora sem considerar explicitamente a participação dos demais atores sociais envolvidos no processo. Já o PPA para 2000 a 2003 definiu especificamente amplitudes maiores em seis Diretrizes Estratégicas, instituiu vinte e oito Macroobjetivos ao Plano, prevendo, ainda, que algumas de suas características abrangeriam horizonte maior do que a sua vigência, efetivando a noção do longo prazo para as ações governamentais. Para tanto, inovou e elencou 365 Programas com respectivas ações necessários à sua consecução.

Verifica-se na Mensagem do Poder Executivo, a expansão da seara do Plano para o cenário 2004-2007, com a demonstração pormenorizada para “a estratégia de longo prazo, e para o modelo de planejamento” adotados até o envio do Projeto de Lei ao Congresso Nacional, antecipando quais seriam as cinco Dimensões de seus três Megaobjetivos: Social; Econômica, Regional e Ambiental; e Democrática; partindo de 30 Desafios, a serem equacionados mediante a execução de 374 Programas e “cerca de 4.300 Ações”; e incluindo, ainda, “grandes números e uma seleção de metas prioritárias” para compor o pretense Cenário de Crescimento, o qual não nos ateremos nesta obra por se tratar de um conjunto de dados, projeções e perspectivas qualitativas para o PPA.

Considera, portanto, o Plano, as premissas do Planejamento Estratégico Situacional, principalmente ao deixar claro o objetivo de superar a “visão tecnocrática” do planejamento tradicional, onde a elaboração dos planos de médio e longo prazo releva, de forma centralizadora, apenas a ótica do Estado para definir as diretrizes e metas a serem atingidas, prescindindo, assim, da participação da sociedade.

Desta forma, o foco recai sobre a chamada “visão estratégica de longo prazo”, o que extrapola as perspectivas para além dos quatro anos de vigência do Plano Plurianual para período específico e de médio prazo.

Para tanto, o modelo estratégico de planejamento adotado na elaboração do Plano abrangeu uma fase prévia chamada de “Planejamento participativo”, no intuito de buscar o

envolvimento da sociedade civil mediante a realização de Fóruns de Participação Social nas 27 unidades da federação, e de torná-la co-responsável das decisões e das políticas públicas a serem incluídas na proposta a ser enviada ao Poder Legislativo.

Surge, então, na Mensagem ao Congresso a introdução da concepção do “desenvolvimento inclusivo”, onde, ao constituir “espaços institucionais” para participação, integra ao processo de planejamento a discussão no seio da sociedade civil organizada, para adiante também o fazer com os entes governamentais estaduais e municipais, como forma de coordenar as políticas públicas, tentando os desenvolvimentos regionais e locais e corroborando a gestão democrática requerida pelas bases do Planejamento Estratégico Situacional.

Uma vez superado o primeiro dos “dois ciclos do processo de planejamento participativo” – da elaboração, conseqüente envio ao Congresso, aprovação e promulgação do Plano, o momento seguinte seria a fase de sua implementação, onde foram previstas revisões anuais provenientes de “avaliações participativas para aferição do desempenho dos programas”, já que os Planos Plurianuais adotados até então limitaram-se a abranger apenas o seu período de vigência de quatro anos.

Conceitualmente, as revisões anuais foram previstas na Mensagem:

Para garantir a atualidade do Plano e a eficácia desse instrumento de gestão, [...] com o intuito de realinhar as ações de Governo, adequando-os à evolução das conjunturas interna e externa.

As revisões terão o papel de acolher e incorporar ao processo de planejamento os ajustes necessários [...]. Tais revisões não têm o objetivo de promover intensas mudanças de rumo, mas de assegurar o alinhamento da Administração Pública Federal aos objetivos do PPA 2004-2007.¹⁴

No cerne das avaliações e das revisões está a inclusão da “programação deslizando”, destinada a incluir em cada revisão anual a programação de um novo exercício ao Plano, ou seja, na primeira revisão do PPA 2004-2007, seriam incluídas programações para o exercício de 2008; na revisão seguinte, ocorreriam aquelas para 2009; assim sucessivamente até alcançar o exercício de 2011. Ocorre que, após a apreciação do CN, isto não se efetivou, mas as revisões persistiram e a “programação deslizando” permaneceu apenas no âmbito das avaliações anuais, como veremos adiante na abordagem legal e sistemática da redação dada à

¹⁴ BRASIL. Plano Plurianual 2004-2007: mensagem presidencial (nº. 415, de 28 de agosto de 2003) / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília, 2003;

alínea “d” do inciso II do art. 9º. Da Lei nº. 10.933, de 11 de agosto de 2004.

Cabe, aqui, ressaltar que não nos parece ser um instrumento pertinente, pois o advento do novo PPA a ser adotado pelo governante eleito no pleito seguinte poderá retirar tal determinação ou ainda modificá-la.

Para viabilizar a implementação do Planejamento participativo e das revisões periódicas do Plano, renovou-se a concepção originária do PPA 2000-2003 quanto à utilização dos Programas, inserida pelo PPA 2000-2003, enquanto ferramenta de comunicação entre o Plano Plurianual e as leis orçamentárias anuais. Uma vez incluídos na peça orçamentária de planejamento, os Programas têm objetivos específicos, aportes financeiros, metas físicas delimitadas e ações necessárias definidas. No âmbito das leis orçamentárias anuais, as despesas fixadas e a execução físico-financeira das respectivas ações são associadas aos Programas constantes do Plano. Ambas as situações propiciam ao processo orçamentário a aferição dos indicadores de desempenho de cada um dos Programas, tornando facilitada as suas avaliações.

Tudo isso propicia gestão pública mais eficaz e transparente ao controle por parte da sociedade, abrangendo os Programas todas as etapas do processo orçamentário, desde a sua implantação, monitoramento, avaliação e revisão.

Após a análise das abordagens conceituais adotadas no processo de elaboração do Plano, em princípio, podemos avaliar que a inserção no PPA de Megaobjetivos e de Desafios, em detrimento das Diretrizes Estratégicas e dos Macroobjetivos adotados pelo PPA 2000-2003, na prática, é apenas uma mudança de nomenclatura, talvez como forma de consignar postura distinta de novo Governo em relação ao anterior, mas que na prática, além de confrontar com a programação continuada independentemente da mudança de governos, somente desvincula o tratamento plurianual e de planejamento do atual Plano em relação ao PPA imediatamente anterior, deixando, assim, de consolidar um processo orçamentário e de planejamento contínuo e mais homogêneo.

Fica claro que os Megaobjetivos do PPA 2004-2007 são análogos às Diretrizes Estratégicas do PPA 2000-2003, enquanto forma de especificar a orientação estratégica adotada pelo Governo, assim como os atuais Desafios são em relação aos Macroobjetivos anteriores, como forma de agregar e direcionar os Programas e suas Ações contidos no Plano.

Observa-se, ainda, que aumentaram o número de Programas em relação ao PPA do período anterior imediato, um aumento de nove no total. Nada demais, considerando que os novos Programas devem envolver concepções e abordagens inovadoras em relação ao Plano do Governo anterior.

A aprovação pelo Congresso Nacional deu-se somente após mais de dez meses desde o seu envio, em 2003, tramitando até 13 de julho de 2004, ultrapassado, assim o seu primeiro semestre de vigência. A remessa ao Poder Executivo para sanção presidencial foi efetuada em três de agosto e a sanção no dia 11 subsequente.

3.1.2 Aspectos Legais e Sistemáticos

A discussão e as alterações promovidas no âmbito do Congresso Nacional deram origem à seguinte lei, donde iniciamos a análise de seus aspectos legais e sistemáticos:

Lei nº. 10.933, de 11 de agosto de 2004

Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2004/2007.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º. Esta lei institui o Plano Plurianual para o quadriênio 2004/2007, em cumprimento ao disposto no art. 165, § 1º., da Constituição.

Parágrafo único. Integram o Plano Plurianual:

I – Anexo I – Orientação Estratégica de Governo;

II – Anexo II – Programas de Governo;

III – Anexo III – Órgão Responsável por Programa de Governo;

IV – Anexo IV – Programas Sociais.

O art. 1º. estrutura o Plano designando a complementação da Lei na forma de anexos, constantes do § 1º., onde estarão contidas as designações constitucionais do § 1º. do art. 165 acerca das “diretrizes”, contidas no arcabouço do Anexo I, dos “objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes” e da “forma regionalizada”, na forma dos Anexos II a IV do Plano.

Art. 2º. Os Programas, no âmbito da Administração Pública Federal, para efeito do art. 165, § 1º., da Constituição, são os integrantes desta Lei.

Os Programas referidos no art. 2º. são aqueles constantes do Anexo II e o texto da Lei ousa defini-los como aqueles de “duração continuada” requeridos pela Carta Magna. Ocorre que este preceito constitucional específico encontra-se em lacuna doutrinária e legal.

Não há firmamento conceitual do que sejam “programas de duração continuada”, o que poderia ter sido dirimido se a lei complementar requerida pelo inciso I do § 9º. do art. 165 da Constituição, dispondo sobre “o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual”, já tivesse sido aprovada pelo Congresso Nacional.

Os dois primeiros Planos Plurianuais, de 1991 a 1995 e de 1996 a 1999, sequer especificam Programas para a sua vigência. O PPA de 2000 a 2003 inovou ao inserir os Programas como ferramenta de interligação entre as peças orçamentárias de planejamento e de execução anual, mas, ao invés de especificá-los como aqueles requeridos pela Constituição, simplesmente não tratou de tal requisito, admitindo, de certa forma, a lacuna doutrinária e legal.

Assim, a lei atual do PPA 2004-2007, na verdade e ainda que com ‘boa intenção’, se submete a suprir explicitamente tal lacuna doutrinária-legal, mas o faz, a nosso ver, erroneamente, porque, conforme entendemos, os “programas de duração continuada” constitucionais deveriam estar precipuamente relacionados às atividades meritórias das quais o Estado está direta e irrefutavelmente incumbido. Quanto a isso, parece-nos que o Congresso tem efetuado paulatinamente por meio de Emendas Constitucionais, como podemos observar, por exemplo, no caso da criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF e dos recursos obrigatórios a serem destinados para a Saúde (Emenda Constitucional nº. 29, de 2000).

Percebemos, assim, que a consolidação destas programações de cunho continuado só se dará mesmo quando do advento da lei complementar supra mencionada.

Art. 3º. As metas físicas dos projetos de grande vulto, estabelecidas para o período do Plano Plurianual, constituem-se, a partir do exercício de 2005, em limites a serem observados pelas leis de diretrizes orçamentárias e pelas leis orçamentárias e seus créditos adicionais, respeitada a respectiva regionalização.

§ 1º. Para efeito desta Lei, entende-se por projetos de grande vulto os que tenham valor total estimado superior a sete vezes o limite estabelecido no art. 23, I, “c”, da Lei nº. 8.666/93, para os projetos constantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social, e de 5% (cinco por cento) do total de investimentos da entidade no exercício, para os projetos constantes do orçamento de investimento das empresas estatais.

§ 2º. Os projetos de grande vulto somente poderão ser executados, a partir de 2005, à conta de crédito orçamentário específico, vedado o empenho de valores a eles destinados em outra dotação.

§ 3º. O Poder Executivo encaminhará, até 31 de agosto de 2004, projeto de lei contendo a programação, na forma do Anexo II desta Lei, dos projetos de grande vulto, ainda não especificados.

§ 4º. A extrapolação dos limites de que trata o **caput** condicionará a continuidade da execução física do projeto de grande vulto à alteração de sua meta prevista no Plano Plurianual.

§ 5º. Os órgãos centrais dos sistemas de programação financeira e de administração de serviços gerais assegurarão, no âmbito do Siafi e do Siasg, o cumprimento do disposto no § 2º.

§ 6º. As limitações deste artigo, bem como o disposto no **caput** do art. 5º., combinado com o inciso II do § 6º. do mesmo artigo, não se aplicam aos créditos extraordinários.

[...]

Art. 9º. O Poder Executivo enviará ao Congresso Nacional, até o dia 15 de setembro de cada exercício, relatório de avaliação do Plano Plurianual, que conterá:

[...]

V – justificativa, por projeto de grande vulto, da ocorrência de execução orçamentária acumulada ao final do exercício anterior, em valor superior ao valor financeiro previsto para o período do Plano Plurianual;

VI – justificativa, por projeto de grande vulto, em 2005, 2006 e 2007, da ocorrência de execução orçamentária acumulada ao final dos exercícios anteriores, em valor inferior a 15%, 30% e 50%, respectivamente, do valor financeiro previsto para o período do Plano Plurianual;

[...]

Art. 13. As metas e prioridades da Administração Pública Federal, para o exercício de 2004, correspondem aos projetos de grande vulto que, em 31 de dezembro de 2003, apresentaram execução orçamentária superior a 50% (cinquenta por cento) do seu valor total estimado e às atividades e operações especiais dos programas sociais constantes da lei orçamentária para 2004.

Parágrafo único. O Poder Executivo publicará, no prazo de até 60 dias após a aprovação desta Lei, as metas e prioridades da Administração Pública Federal para o exercício de 2004.

O PPA 2004-2007 introduz por meio do art. 3º. elemento novo ao processo de planejamento de médio prazo ao prever “projetos de grande vulto”, especificando, em seu § 1º., valor de piso para aqueles que sejam estimados em valor superior a sete vezes o limite constante da Lei de Licitações (nº. 8.666/93), ou seja, acima de R\$ 7 bilhões, constantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social, e de 5% dos investimentos orçados para empresas estatais. Abrange, desta forma, todas as ações orçamentárias da administração pública direta e indireta.

O intuito é o de estabelecer e destacar os projetos que tenham os maiores impactos financeiros, de forma a interferir economicamente no status social e regional e diretamente no desenvolvimento social e econômico pretendido para o período, associando-os aos programas prioritários e de investimentos constantes do Plano.

Para o exercício de 2004, estabeleceu-se a data limite de 31 de agosto para o envio de programação daqueles projetos enquadrados como de grande vulto e que não estivessem especificados no PPA 2004-2007. Assim, a lacuna ocorrida no primeiro ano de vigência do Plano para os projetos de grande vulto ficou resguardada por dispositivo que vislumbra a ocorrência de execução em valores superiores ao valor financeiro para o período, devendo ela ser justificada no relatório de avaliação anual do PPA (a ser abordado mais adiante).

Portanto, a partir do exercício de 2005, os limites físicos e financeiros estabelecidos para os projetos de grande vulto servem de limites para as leis de diretrizes e orçamentárias anuais e seus créditos suplementares e especiais, excluídos aqueles projetos previstos em créditos extraordinários, conforme o § 6º do art. 3º, justamente por tratarem de gasto urgente e presumidamente a ser efetuado de imediato e dentro de um exercício.

Em havendo extrapolação destes limites, a sua execução encontra-se condicionada à alteração de sua meta no Plano, podendo, assim, servir de parâmetro para posterior avaliação de resultados do PPA. Tal critério de transparência poderá não ser considerado, já que a simples alteração das metas físicas e de ações orçamentárias previstas nas programações do Plano deixa obscura a sua ocorrência, salvo se houvesse determinação expressa para as alterações constarem claramente nas avaliações a serem oferecidas ao PPA 2004-2007.

Para fiel execução e avaliação dos projetos de grande vulto, o Plano determina aos órgãos centrais de programação financeira e de administração de serviços gerais, no § 5º do art. 3º, o seu acompanhamento específico, por meio dos Sistemas SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira e SIASG – Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais do Governo Federal, tendo estes dados tratamento destacado no relatório anual de avaliação do PPA, delimitado no art. 9º da Lei, onde constarão aqueles que não tenham atingidos valores mínimos no decorrer dos exercícios contidos no período do Plano. Equivale dizer que os projetos de grande vulto deverão ter execução prioritária, sob pena de estarem incluídos em rol de baixa prioridade orçamentária.

Curioso observar o contido no art. 13. O dispositivo busca vincular às metas e

prioridades da Administração Pública Federal os projetos de grande vulto constantes da Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2003 (LOA 2003), cujas execuções tenham sido superior a 50% do seu valor total estimado, e todas as atividades e operações especiais contidas nos programas sociais da Lei Orçamentária para 2004 (LOA 2004).

A LOA 2003, tão pouco o PPA 2000-2003, prevê projetos de grande vulto. Presume-se que os projetos inovadores referenciados sejam aqueles que tenham contemplado o requisito de valor aferido pelo PPA 2004-2007 para que houvesse ações previamente contempladas já na Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2004 (LDO 2004) e, conseqüentemente, previstas como tal na LOA 2004, primeiro ano de vigência e exercício do Plano. Tanto que fica delimitado o prazo de até 60 dias após a promulgação do PPA para a publicação por parte do Poder Executivo das referidas metas e prioridades, como forma de complementar a LDO 2004 vigente desde meados de 2003 e, obviamente, sem versar sobre tais projetos de grande vulto.

Art. 4º. Os valores financeiros estabelecidos para as ações orçamentárias são estimativos, não se constituindo em limites à programação das despesas expressas nas leis orçamentárias e em seus créditos adicionais.

O art. 4º. do Plano estabelece serem meramente estimativos os valores financeiros de suas ações orçamentárias, desobrigando, de certa forma, as leis orçamentárias anuais daquilo que rege a Constituição Federal em seu § 7º. do art. 165, justamente a compatibilização das ações com as contidas no PPA, notadamente as fiscais e de investimento das empresas estatais para o seu período de vigência, configurando, assim, a compatibilização preceituada pela Constituição e até mesmo à previsão dos limites mínimos para a consideração de projetos como de grande vulto.

Tal configuração, de admitir o caráter estimativo de planejamento de médio prazo do Plano, seria perfeitamente contemplada pelo fato da possibilidade das ações poderem ser consignadas por créditos adicionais, notadamente os Suplementares e Especiais, que tratam de dotações estimadas abaixo da real condição de execução ou não previstas no âmbito das leis orçamentárias anuais.

Art. 5º. A alteração ou a exclusão de programas constantes do Plano Plurianual, assim como a inclusão de novos programas, será proposta pelo Poder Executivo, por meio de projeto de lei de revisão anual ou específico, observado o disposto no art. 6º. desta Lei.

§ 1º. Os projetos de lei de revisão anual serão encaminhados ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto dos exercícios de 2004, 2005 e 2006.

§ 2º. As dotações orçamentárias condicionadas à aprovação dos projetos de lei previstos no **caput** serão canceladas pelo Poder Executivo, até 30 dias após a sanção da lei orçamentária anual ou de seus créditos adicionais, caso o projeto não tenha sido aprovado pelo Congresso Nacional até a data da aprovação do projeto de lei orçamentária anual ou de seus créditos adicionais.

§ 3º. A proposta de alteração de programa ou a inclusão de novo programa, que contemple despesa obrigatória de caráter continuado, deverá apresentar o impacto orçamentário e financeiro no período do Plano Plurianual, que será considerado na margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado, constante das leis de diretrizes orçamentárias e das leis orçamentárias.

§ 4º. A proposta de alteração ou inclusão de programa conterà, no mínimo:

I – diagnóstico do problema a ser enfrentado ou da demanda da sociedade a ser atendida;

II – demonstração da compatibilidade com os megaobjetivos, desafios e diretrizes definidos no Plano Plurianual;

III – identificação dos efeitos financeiros e demonstração da exequibilidade fiscal ao longo do período de vigência do Plano Plurianual.

§ 5º. A proposta de exclusão de programa conterà exposição de razões que a justifiquem e o seu impacto nos megaobjetivos, desafios e diretrizes definidos no Plano Plurianual.

§ 6º. Considera-se alteração de programa:

I – adequação de denominação ou do objetivo e modificação do público-alvo, dos indicadores ou dos índices;

II – inclusão ou exclusão de ações orçamentárias, ressalvado o disposto no art. 6º.;

III – alteração do tipo, do título, do produto, da unidade de medida e das metas das ações orçamentárias;

IV – alteração dos valores estimados para cada ação, no período do Plano Plurianual, respeitada a respectiva regionalização.

§ 7º. As alterações do Plano Plurianual deverão ter a mesma formatação e conter todos os elementos presentes nesta Lei.

§ 8º. Os códigos e os títulos dos programas e ações do Plano Plurianual serão aplicados nas leis e diretrizes orçamentárias, nas leis orçamentárias e seus créditos adicionais e nas leis que o modifiquem.

§ 9º. Excepcionalmente, em função de possível alteração do conceito de ação orçamentária a ser definido na lei de diretrizes orçamentárias para 2005, o projeto de lei previsto no **caput** poderá propor agregação ou desmembramento de ações, alteração de seus códigos, títulos e produtos, desde que não modifique a finalidade das ações e não prejudique o disposto no art. 3º., § 3º., desta Lei.

§ 10. O projeto de lei previsto no **caput** incorporará os ajustes decorrentes da compatibilização prevista no art. 11 da lei orçamentária para 2004.

A previsão do art. 5º. para revisões do Plano Plurianual é originária no processo orçamentário brasileiro pós-Constituição Federal de 1988 no PPA 1991-1995¹⁵, onde, além da atualização de seus valores financeiros, ficou idealizada a modificação de conteúdo do Plano, inclusive em caráter obrigatório para a primeira revisão, com as revisões seguintes restringindo-se a ajustamentos a circunstâncias emergentes e à continuidade do processo de reestruturação do gasto público federal. Em nossa análise constante da obra monográfica anteriormente referenciada, consideramos tratar-se de “algo que não se enquadra num Plano que se propôs de médio prazo, pois o leque de modificações de um Plano quadrienal por efeitos de situações conjunturais é descabido”, muito embora tratem-se de restrição a ser respeitada, ao contrário de tratar-se de imposição da revisão ampla, a qual, como se vê, não ser o caso.

O PPA 2004-2007, ao prever a realização de revisões anuais do Plano, em suas especificidades, abrange programas e ações orçamentárias visando a adequação da sua execução no decorrer do período de vigência. Tais alterações compreendem projetos de lei a serem encaminhados ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto dos exercícios de 2004, 2005 e 2006, vigorando, assim, para todos os exercícios de vigência do Plano, de 2005 a 2007.

Aqui, sim, trata-se de revisões amplas e praticamente irrestritas, situação temerária como no caso do que é previsto no § 2º. do art. 5º, onde é concedida a possibilidade de serem aprovadas alterações de programas e ações orçamentárias do Plano por meio das leis orçamentárias anuais ou de créditos adicionais, além daquelas constantes de projeto de revisão anual ou específico. O dispositivo caracteriza claramente a instabilidade do Plano, dando amplos instrumentos para sua modificação. Isto porque haverá possibilidade de coexistir no Congresso Nacional a tramitação das revisões previstas em conjunto com as leis orçamentárias, além de projetos específicos de alteração programática e de créditos adicionais que vislumbrem igual modificação.

Para tanto, identificada tal possibilidade, a Lei prevê o cancelamento pelo Poder Executivo das dotações orçamentárias constantes da lei orçamentária anual sancionada e que estejam condicionadas à aprovação do projeto de lei de revisão ou específico “até 30 dias após a sanção da lei orçamentária anual ou de seus créditos adicionais”, caso a revisão ainda se encontre em trâmite no Poder Legislativo.

¹⁵ Lei nº. 8.173, de 30 de janeiro de 1991; arts. 4º. e 5º.

A alteração, inclusão ou exclusão de programas e de suas ações respectivas obedece à sistemática do PPA original, devendo estar justificados claramente com o diagnóstico do problema, a compatibilidade com os megaobjetivos, desafios e diretrizes do Plano e, ainda, quanto aos programas, constar de adequações de denominação ou do objetivo e modificação do público-alvo, indicadores e índices, e, quanto às ações, de adequações relacionadas ao tipo, título, produto, unidade de medida e metas orçamentárias.

A possibilidade de se efetuar revisões anuais do Plano, nos termos previstos, vislumbra a possibilidade de alterações substanciais de rumos e conteúdos do PPA 2004-2007, o que, em se tratando de uma programação de médio prazo para a consecução de resultados específicos no período de quatro anos, se traduz em interferência desnecessária no Plano, caso este tenha sido efetuado de maneira coerente e consistente.

As referidas revisões contemplam também mecanismo saudável ao processo, ao determinar a identificação dos efeitos financeiros e a exequibilidade fiscal ao longo da vigência do Plano para as alterações ou inclusões de programa e suas ações. Apesar disso, como veremos a seguir nas respectivas subseções, as revisões obtiveram tratamentos distintos em conteúdo e abrangência, antecipando, de antemão, o caráter superficial na primeira, ao relevar aspectos pontuais, e a substancialidade da segunda, onde se caracterizou um novo PPA para o período.

Ao tratar das revisões anuais, o PPA 2004-2007 também determina a obediência dos códigos e títulos empregados no Plano no tratamento dado pelas leis de diretrizes orçamentárias, nas leis orçamentárias anuais e em seus créditos adicionais sob a sua vigência. Este é um dispositivo que se mostra relativamente desnecessário, deixando transparecer excesso de zelo legal por discorrer sobre o apanhado de imposições constitucionais acerca da compatibilidade das peças previstas para o processo orçamentário brasileiro.

Uma questão meticulosa está inserida no § 9º. do art. 5º. da Lei do PPA 2004-2007, que prevê excepcionalmente a agregação ou desmembramento de ações, alteração de seus códigos, títulos e produtos, preservada a sua finalidade, nos termos a serem definidos pela lei de diretrizes orçamentárias. Além de deixar clara a possibilidade de comprometimento do aspecto da continuidade de ações mediante a alteração de seus códigos, tão propícia à mensuração histórica e à avaliação de resultados, ainda admite alterações conceituais fora da seara concernente especificamente ao Plano Plurianual, que apenas inclui ações no seu

conteúdo, mas não delimita seus conceitos e finalidades.

Art. 6º. (VETADO)

Art. 7º. Somente poderão ser contratadas operações de crédito externo para o financiamento de ações integrantes desta Lei.

§ 1º. As operações de crédito externo que tenham como objeto o financiamento de projetos terão como limite contratual o valor total estimado desses projetos.

§ 2º. Os desembolsos das operações de crédito externo limitar-se-ão, no período de vigência do Plano Plurianual, aos valores financeiros previstos para as ações nesta Lei.

Art. 8º. (VETADO)

O PPA 2004-2007, em seu art. 7º., determina que a percepção de recursos externos de execução plurianual deverá contemplar programas e ações orçamentárias integrantes do Plano, sob pena da operação não poder ser efetivada dada a não previsão em seu conteúdo ou, ainda, caso o limite financeiro previsto para o seu período de vigência seja suplantado. Tal mecanismo dificulta a ação governamental no sentido do endividamento estatal e ainda limita a sua dimensão em caso de vir a ocorrer.

Art. 9º. O Poder Executivo enviará ao Congresso Nacional, até o dia 15 de setembro de cada exercício, relatório de avaliação do Plano Plurianual, que conterá:

I – avaliação do comportamento das variáveis macroeconômicas que embasaram a elaboração do Plano Plurianual, explicitando, se for o caso, as razões das discrepâncias verificadas entre os valores previstos e os realizados;

II – demonstrativo, na forma do Anexo II desta Lei, contendo, para cada ação:

a) os valores previstos nesta Lei e suas modificações;

b) a execução física e orçamentária nos exercícios de vigência deste Plano Plurianual;

c) as dotações constantes da lei orçamentária em vigor e as previstas na proposta orçamentária para o exercício subsequente;

d) as estimativas das metas físicas e dos valores financeiros, tanto das ações constantes desta Lei e suas alterações como das novas ações previstas, para os três exercícios subsequentes ao da proposta orçamentária enviada em 31 de agosto;

III – demonstrativo, por programa e por indicador, dos índices alcançados ao término do exercício anterior e dos índices finais previstos;

IV – avaliação, por programa, da possibilidade de alcance do índice final previsto para cada indicador e de cumprimento das metas, relacionando, se for o

caso, as medidas corretivas necessárias;

V – justificativa, por projeto de grande vulto, da ocorrência de execução orçamentária acumulada ao final do exercício anterior, em valor superior ao valor financeiro previsto para o período do Plano Plurianual;

VI – justificativa, por projeto de grande vulto, em 2005, 2006 e 2007, da ocorrência de execução orçamentária acumulada ao final dos exercícios anteriores, em valor inferior a 15%, 30% e 50%, respectivamente, do valor financeiro previsto para o período do Plano Plurianual;

VII – justificativa da não-inclusão, na proposta de lei orçamentária para o exercício subsequente, de projetos já iniciados ou que, de acordo com as respectivas datas de início e de término, constantes do Plano Plurianual, deveriam constar da proposta, e apresentação, para esses últimos, de nova data prevista para o início;

VIII – demonstrativo da execução física e orçamentária, na forma do Anexo II desta Lei, das ações que, por força do art. 6º., ficaram dispensadas de serem discriminadas no Plano Plurianual.

§ 1º. Para atendimento ao disposto no **caput**, o Poder Executivo instituirá Sistema de Avaliação do Plano Plurianual, sob a coordenação do Órgão Central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal.

§ 2º. O Congresso Nacional terá acesso irrestrito ao Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do Plano Plurianual – Sigplan, para fins de consulta.

§ 3º. O Órgão Central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal disponibilizará, pela Internet, resumo das informações constantes do Sigplan, em módulo específico, para fins de consulta pela sociedade civil.

§ 4º. Fica dispensada, para o relatório de avaliação a ser enviado até 15 de setembro de 2004, a apresentação das informações previstas nos incisos II, “b”, III, IV, V, VIII, deste artigo.

O art. 9º. do PPA 2004-2007 prevê a realização de relatórios de avaliação a serem enviados ao Congresso Nacional para apreciação até o dia 15 de setembro de cada exercício, donde se presume que seja o subsequente ao findo, já que não seria coerente se efetuar avaliação de exercício que ainda estivesse com um terço dele para ser executado.

Tal dispositivo de avaliação tem como principal diferencial em relação às peças orçamentárias anuais a abordagem qualitativa quanto às metas físicas previstas e aos índices saneadores almejados pelo Plano, onde serão efetuadas a mensuração dos resultados executados e a projeção ajustada para os exercícios subsequentes aos relatórios de avaliação da programação plurianual, muito embora tal dispositivo se refira às “programações deslizantes”, adquiriu nuance meramente indicativa, por ter sido desarticulada das revisões anuais previstas originalmente na proposta do Plano Plurianual de 2004 a 2007 e desconsiderada pelo Poder Legislativo na elaboração da Lei nº. 10.933, de 2004, originária do

PPA 2004-2007.

Para a primeira avaliação encaminhada em 2004, fica acertadamente o relatório desobrigado de apresentar os demonstrativos de execução física de ações e de índices alcançados pelos programas, bem como aqueles relacionados aos projetos de grande vulto, por tratar-se do primeiro ano de vigência do Plano e ainda em curso quando do envio em 15 de setembro do mesmo ano.

Nestes relatórios de avaliação deverão constar demonstrativos e justificativas para os resultados alcançados e aferidos no nível das ações programadas, bem como aqueles previstos e almejados para o período. O PPA 2004-2007, de certa forma, prioriza os projetos constantes do Plano e já iniciados, determinando que seja também justificada a ocorrência de interrupção de sua execução, assim como a delimitação da data de sua retomada e previsão de seu término.

A destacar, o dispositivo que prevê demonstrativo de execução física e orçamentária de ações que tenham sido dispensadas de serem discriminadas no PPA, mas que se tornou inócuo ante o veto aplicado ao art. 6º. que regulamenta as condições para a sua ocorrência.

O relatório de avaliação anual do Plano Plurianual será efetuado a partir da instituição de Sistema de Avaliação do Plano Plurianual¹⁶ a ser implantado sob a coordenação

¹⁶ **SISTEMA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO – SMA**

[http://www.planejamento.gov.br/planejamento_investimento/conteudo/sma/sma.htm]

A necessidade de aperfeiçoamento da ação pública motivou o governo federal a estabelecer um conjunto de orientações para a gestão do Plano Plurianual 2004-2007. A proposta partiu do princípio de que a gestão pública é fundamental para o cumprimento das demandas da sociedade e, por isso, o Estado deve orientar sua organização e sua atuação para a obtenção de resultados, de forma a potencializar suas funções e sua capacidade de, com eficiência, orientar os processos e a produção de bens e serviços para a sociedade.

Nesse contexto, foi instituído o Sistema de Avaliação do Plano Plurianual, composto pela Comissão de Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual (CMA) e pelas Unidades de Monitoramento e Avaliação (UMAs) de cada Ministério ou órgão equivalente.

O elemento motriz do Sistema é a CMA, órgão colegiado de composição interministerial, com representantes da Casa Civil da Presidência da República, do Ministério da Fazenda, do Ministério do Meio Ambiente e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. A CMA compõe-se de Plenário, Secretaria-Executiva e Câmara Técnica de Monitoramento e Avaliação (CTMA). A Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI/MP) funciona como Secretaria-Executiva da Comissão.

Cabe à CMA elaborar propostas de normas e procedimentos gerais, relativos ao monitoramento e à avaliação dos programas integrantes do PPA no âmbito do Poder Executivo, assim como oferecer elementos técnicos que orientem o processo de alocação de recursos orçamentários e financeiros e a revisão dos programas, com vistas ao alcance dos resultados. Especificamente, a CMA tem o dever de estabelecer diretrizes gerais para a implantação de metodologias de avaliação dos programas e para aperfeiçoamento e integração de sistemas de informações gerenciais; selecionar programas a serem objeto de avaliação específica, sem prejuízo de outros cujas avaliações sejam de interesse dos órgãos setoriais; avaliar as propostas de aperfeiçoamento da metodologia de avaliação anual dos planos plurianuais e dos programas selecionados; acompanhar o conjunto de avaliações de programas desenvolvidas pelos órgãos setoriais; definir os critérios de análise de projetos de grande vulto; e examinar a viabilidade técnica e socioeconômica de projetos de grande vulto.

Câmara Técnica de Monitoramento e Avaliação

A CTMA, formada por representantes técnicos dos órgãos que compõem a CMA, tem a função de assessorar a Comissão na integração das UMAs e na apreciação das matérias afetas às metodologias, às normas e aos procedimentos de avaliação de programas, notadamente os programas para avaliação específica.

Projetos de grande vulto

A partir do PPA 2004-2007, passou-se a exigir atenção especial para os projetos de grande vulto. São assim classificados os projetos constantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social que tenham valor total estimado superior a R\$ 10,5 milhões; bem como os projetos financiados com recursos do orçamento de investimento das empresas estatais, cujo valor total estimado seja maior que R\$ 10,5 milhões e

da Secretaria de Orçamento Federal, Órgão Central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal, o qual deverá conceder acesso irrestrito ao Congresso Nacional e disponibilizar na rede mundial de computadores resumo presumivelmente inteligível de informações à sociedade civil.

Art. 10. Os Órgãos do Poder Executivo responsáveis por programas, nos termos do Anexo III desta Lei, deverão:

I – registrar, na forma padronizada pelo Órgão Central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal, as informações referentes à execução física das ações constantes dos programas sob sua responsabilidade, até 31 de março do exercício subsequente ao da execução;

II – elaborar plano gerencial e plano de avaliação dos respectivos programas, para apreciação pelo Órgão Central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal;

III – adotar mecanismos de participação da sociedade e das unidades subnacionais na avaliação dos programas.

§ 1º. O Órgão Central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal deverá elaborar e divulgar pela Internet, o relatório de avaliação do Plano Plurianual até o dia 15 de setembro de cada exercício.

§ 2º. O Poder Executivo poderá atualizar os Anexos II e III desta Lei, em decorrência de alteração dos órgãos responsáveis pelos programas e pela execução das respectivas ações.

A gestão do PPA 2004-2007 está prevista no art. 10, incumbindo aos Órgãos do Poder Executivo atribuições benéficas ao seu desempenho, que se dão com ênfase no acompanhamento de seus programas de governo, na forma do Anexo III do Plano, devendo ser firmados seus registros até o prazo de 31 de março de cada exercício, bem como apresentar planos de gerenciamento e de avaliação para apreciação da Secretaria de Orçamento Federal e vislumbrar mecanismos de participação da sociedade na sua avaliação. Resta, portanto, o prazo, a nosso ver por demais dilatado, de mais de cinco meses para que o Órgão Central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal consolide os dados fornecidos pelos órgãos.

Em favor da celeridade da ação governamental, o PPA autorizou a livre mudança

superior a 5% do total de investimentos da entidade no exercício em que ocorrer sua inclusão no PPA.

Projetos de grande vulto cujos investimentos forem se iniciar a partir de 1º de janeiro de 2006 dependem de manifestação favorável do Plenário da CMA para serem incluídos no Cadastro de Programas e Ações do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União, para fins de incorporação aos projetos de leis orçamentárias e seus créditos especiais. Para que possa examinar os projetos de grande vulto, a CMA exige o encaminhamento de estudos de viabilidade técnica e socioeconômica, conforme as orientações de manual próprio.

A avaliação de projetos de grande vulto se insere no ciclo de gestão do Plano Plurianual com o objetivo de aperfeiçoar o processo decisório, evitando a dispersão e o desperdício dos recursos públicos, incrementando a eficiência do investimento e aprimorando a ação de governo. A finalidade é proporcionar ao cidadão, ao contribuinte, mais valor por seu dinheiro; é maximizar os benefícios oriundos dos bens e serviços oferecidos pelo Estado, em prol da sociedade.

e adequação dos órgãos responsáveis pelos programas de governo, devendo o Poder Executivo manter atualizados os Anexos II Programas de Governo e Anexo III Órgão Responsável por Programas de Governo. Já em favor da transparência das programações e das ações governamentais, a ampla divulgação anteriormente requerida para os resultados constantes dos relatórios anuais de avaliação do Plano a ser feita pela Secretaria de Orçamento Federal foi reiterada em novo dispositivo da Lei.

Art. 11. Os órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, responsáveis por programas, deverão elaborar e enviar ao Órgão Central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal, plano gerencial e plano de avaliação dos programas sob sua responsabilidade.

Parágrafo único. Aplica-se aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, responsáveis por programas, o disposto no inciso I do art. 10.

Como a proposta de Plano Plurianual enviada ao Congresso Nacional trata das programações de médio prazo para o Poder Executivo, a Lei determina em seu art. 11 que o Legislativo e o Judiciário enviem à Secretaria de Orçamento Federal, na forma padronizada pelo Órgão Central do Sistema de Planejamento e Orçamento, planos gerenciais e de avaliação dos programas de governo aos quais sejam responsáveis, preservando assim a independência administrativa dos poderes da União.

Art. 12. O Poder Executivo poderá firmar compromissos, agrupados por sub-regiões, com Estados, Distrito Federal e Municípios, na forma de pacto de concertamento, definindo atribuições e responsabilidades das partes, com vistas à execução do Plano Plurianual e de seus programas.

§ 1º. O Poder Executivo promoverá a participação da sociedade civil organizada na avaliação e nas alterações do Plano Plurianual.

§ 2º. Os pactos de concertamento, de que trata o **caput**, abrangerão os programas e ações que contribuam para os objetivos do Plano Plurianual, em nível estadual e sub-regional, e definirão as condições em que a União, os Estados e o Distrito Federal, os Municípios e a sociedade civil organizada participarão do ciclo de gestão deste Plano.

A consideração prevista no art. 12, da possibilidade de existência de pactos de concertamento para a consecução de objetivos do Plano Plurianual, parece-nos meramente indicativa, já que, ainda que perceba a existência de programas e ações de abrangência estadual e sub-regionais, não significa que estas ações sejam especificadas de tal forma, podendo ser executadas sem maiores dificuldades em subações nas modalidades de aplicação nacional, estadual ou municipal.

Tanto que o PPA 2004-2007 não contemplou em sua concepção original

quaisquer sub-regiões para a implantação ou adequação dos programas além das cinco regiões geográficas nacionais existentes no Plano, ainda que conste no Plano programas com tais características, como, por exemplo, o Programa de Integração de Bacias Hidrográficas, que prevê “integrar os recursos hídricos nas bacias com baixa disponibilidade de água, aumentando a oferta de água nessas bacias”, tendo como público-alvo “comunidades ribeirinhas, pequenos agricultores situados ao longo das várzeas dos rios e açudes, centros industriais e a população urbana”.

Art. 14. Para efeito do disposto no § 4º. do art. 2º. da Lei nº. 10.707, de 30 de julho de 2003, os programas sociais são os constantes do Anexo IV.

O art. 14 do Plano remete ao Anexo IV Programas Sociais a determinação da Lei de Diretrizes Orçamentárias, para que tais programas a serem incluídos na lei orçamentária de 2004 sejam definidos pelo PPA 2004-2007. Em seu dispositivo, a lei ainda delimita os programas sociais prioritários como aqueles que atendam áreas de menor Índice de Desenvolvimento Humano.

Art. 15. Esta Lei entra em vigor em 1º. de janeiro de 2004.

Com o avançar do período de apreciação da proposta de Plano Plurianual para o período de 2004 a 2007, a Lei previu a vigência do PPA retroativa ao início do exercício de 2004, já que ela foi sancionada apenas em 11 de agosto de 2004, de forma a compreender todo o exercício financeiro de 2004, de tal forma a contemplar a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária para o mesmo ano.

3.1.3 Abordagem Crítica ao PPA original

Mediante as abordagens metodológicas, legais e sistemáticas da Lei nº. 10.933, de 2004, que originou o Plano Plurianual para o período de 2004 a 2007, pudemos identificar algumas falhas contidas no PPA, dentre as quais podemos, mais do que destacá-las, evidenciá-las.

A dinâmica da participação social implementada no decorrer do processo de elaboração da proposta do Plano, ainda na fase pré-legislativa, não obteve tratamento impositivo na Lei para garantir a continuidade de tal prática, mesmo em se observando, no inciso III do art. 10, a determinação de adoção de “mecanismos de participação da sociedade e das unidades subnacionais na avaliação de programas”, o que, sobremaneira, não configura a efetiva atuação social.

Os pactos de concertamento previstos, mas não esclarecidamente determinados, nos termos do art. 12, finda por configurar mero ato fortuito e intencional, ante a ausência de sua definição e delimitação, já que a forma com que “as atribuições e responsabilidades das partes, com vistas à execução do Plano Plurianual e de seus programas” não encontram efetivo respaldo legal e operacional. Seria o pacto de concertamento efetuado por meio de mera Carta de Intenções, de Portaria ministerial, de Decreto presidencial ou, ainda, de Lei enviada pelo Poder Executivo para aprovação do Congresso Nacional?

Como se vê, fica indefinido o instrumento de consecução de pactos de concertamento entre entes da sociedade organizada e de unidades da nação ou da efetiva participação da sociedade civil. O próprio mecanismo inovador de Revisão anual previsto no art. 5º. da Lei não dispensa tratamento, tanto para os pactos de concertamento que poderiam levar na oportunidade a alterações do Plano, quanto da forma de participação social.

A pretensa “programação deslizando”, onde seria acrescentado a cada Revisão anual um exercício financeiro ao PPA 2004-2007 com o objetivo precípuo de dar continuidade e integrar os sucessivos Planos Plurianuais quadrienais, não se efetivou após a apreciação do Poder Legislativo, tendo sido a sua concepção mantida apenas no seio das Avaliações anuais, o que fez ruir, então, o argumento basilar da articulação direta entre as Revisões anuais e os Relatórios de Avaliação igualmente anuais.

Ademais, ao observarmos o calendário estabelecido constitucionalmente para o

processo orçamentário brasileiro atual, vemos que não foi oferecido qualquer dispositivo que relevasse a tramitação das Revisões anuais no Congresso Nacional, já que o seu envio em 31 de agosto de cada exercício de vigência do PPA 2004-2007, concomitante portanto ao das leis orçamentárias anuais, possibilita, senão a incompatibilidade de suas programações, a dispersão de energias empenhadas, que se traduz em tempo ainda maior, para a aprovação pelo Poder Legislativo.

Tal fato se agrava ainda mais quando combinado com a dilatação do prazo previsto para a realização das Avaliações anuais do Plano dada pelo PPA 2000-2003, de até 15 de abril, para 15 de setembro, previsto no art. 9º., ou seja, posterior ao envio das propostas de Revisões anuais, ainda que mantido o prazo de 31 de março do exercício subsequente para o registro das informações atinentes à execução física de suas programações.

3.2 A Primeira Revisão do PPA 2004-2007: Lei nº. 11.044, de 24 de dezembro de 2004

A primeira revisão do Plano Plurianual para o período de 2004 a 2007 se deu por meio da Lei nº. 11.044, de 24 de dezembro de 2004, a partir de proposta encaminhada pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional no prazo legal limite do dia 31 de agosto, portanto, apenas vinte dias após a sanção da Lei nº. 10.933, de 11 de agosto próximo passado, que originou o Plano.

A combinação do prazo tão curto em relação à aprovação pelo Congresso Nacional e à sanção pelo Poder Executivo da Lei que instituiu o PPA com as modificações propostas em 31 de agosto e efetuadas no âmbito do Poder Legislativo, com a sua efetiva sanção presidencial em 24 de dezembro, relevou a revisão de fato para o foro do Congresso Nacional, dada as mudanças significativas na proposta original efetuadas pelo Poder Legislativo.

3.2.1 Aspectos Metodológicos

A primeira Revisão do Plano Plurianual para o período de 2004 a 2007 não efetua alterações na sua essência metodológica.

Lei nº. 11.044, de 24 de dezembro de 2004

Altera a Lei nº. 10.933, de 11 de agosto de 2004, que dispõe sobre o Plano Plurianual para o Período 2004/2007.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

A Lei 11.044, de 24 de dezembro de 2004, propõe-se a alterar a Lei original do Plano, quando deveria, em sua ementa, se intitular efetivamente como Lei de Revisão do PPA 2004-2007, já que decorre de, não só a possibilidade de revisão, mas de determinação legal. Assim, mais claro metodologicamente ficaria a concatenação, coerente e transparente, senão imprescindível, do processo revisório do planejamento proposto pelo PPA.

Art. 1º. Inclua-se o item 15 em Diretrizes Gerais, no Megaobjetivo I – Inclusão Social e Redução das Desigualdades Sociais, do Anexo I da Lei nº. 10.933, de 11 de agosto de 2004, que dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2004/2007, que passa a vigorar com a seguinte redação:

“15. Estabelecer política permanente de reajuste do salário-mínimo com base em regra que contemple, entre outros, os requisitos de periodicidade, preservação do seu valor real, compatibilidade com a necessidade do planejamento de médio e longo prazo e que leve em consideração o crescimento

real do Produto Interno Bruto, observado o art. 7º., do inciso IV, da Constituição Federal.”

Art. 2º. O Anexo II da Lei nº. 10.933, de 11 de agosto de 2004, que dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2004/2007, passa a vigorar com as seguintes alterações:

I – a partir de 1º. de janeiro de 2005, ficam excluídos os programas constantes do Anexo I desta Lei;

II – ficam incluídos os programas constantes do Anexo II desta Lei integrados pelas ações constantes da lei orçamentária para 2005 e da suas alterações;

III – ficam alterados os atributos dos programas constantes do Anexo III desta Lei.

Se não altera a metodologia original adotada no Plano, os arts. 1º. e 2º. da Lei afetam o seu teor, nos termos das alterações propostas ao Anexo I – Orientação Estratégica de Governo e ao Anexo II – Programas de Governo. As Diretrizes Gerais do Megaobjetivo I – Inclusão Social e Redução das Desigualdades Sociais constante do Anexo I do PPA, passa a contar com item adicional, relativo à política de reajuste do salário mínimo para o período de sua vigência, destacadamente no que diz respeito à consideração dos percentuais de crescimento real do produto interno bruto, muito embora os requisitos estabelecidos para tal restrinjam, de certa forma, a sua aplicação.

As alterações realizadas no Anexo II da Lei visam a exclusão de 17 programas e a inclusão de 18 novos programas, sob o argumento de aperfeiçoar continuamente a programação do Plano. Compromete, porém, diretamente, a continuidade programática do planejamento, vez que interfere na avaliação prospectiva de desempenho dos programas excluídos e constantes de Planos anteriores em relação ao seu desempenho previsto originalmente no atual Plano, ainda mais se levado em consideração o curto prazo de sua aprovação, em agosto de 2004, em relação à presente Revisão, em dezembro do mesmo ano.

A modificação pretendida poderia se dar nos atributos dos programas excluídos, assim como foi feito nas alterações dos programas constantes do Anexo III da Lei de Revisão. Tal procedimento intentaria, assim, incorporar as novas ações previstas para lidar como problemas análogos abrangidos pelos 374 programas e as cerca de 4.300 ações já existentes. Como se vê, somente problemas últimos e originais deveriam ser equacionados mediante a criação de novos programas e, conseqüentemente, de ações igualmente inéditas.

3.2.2 Aspectos Legais e Sistemáticos

A primeira Revisão do PPA 2004-2007, quanto aos aspectos legais e sistemáticos do processo de planejamento orçamentário, altera dispositivos da Lei original e inclui dois artigos novos ao seu teor.

Art. 3º

§ 1º. Para efeito desta Lei, entende-se por projetos de grande vulto:

I – aqueles constantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social que tenham valor total estimado superior a sete vezes o limite estabelecido no art. 23, I “c”, da Lei nº. 8.666, de 1993;

II – aqueles financiados com recursos do orçamento de investimento das empresas estatais, cujo valor total estimado represente mais de 5% (cinco por cento) do total de investimentos da entidade no exercício em que ocorrer sua inclusão no PPA, desde que superior ao valor previsto no inciso I.

.....

O art. 3º. da Lei que instituiu o PPA 2004-2007, que trata dos projetos de grande vulto estabelecidos no Plano, recebe tratamento mais adequado no que diz respeito àqueles relacionados ao orçamento de investimentos das empresas estatais, deixando mais clara a interpretação dada no Plano original, inclusive determinando a combinação dos critérios destes projetos com aqueles compreendidos nos orçamentos fiscal e da seguridade social.

Art. 4º. Os valores financeiros estabelecidos para as ações orçamentárias são estimativos, não se constituindo em limites à programação das despesas expressas nas leis orçamentárias e em seus créditos adicionais, ressalvado o disposto no § 2º. do art. 7º.

.....

Art. 7º

.....

§ 2. Os desembolsos decorrentes das operações de crédito externo de que trata o **caput** limitar-se-ão, no período de vigência do Plano Plurianual, aos valores financeiros previstos para as ações constantes deste Plano.

Os limites financeiros previstos no Plano passam a considerar o limite de financiamentos oriundos de operações de crédito externo previsto no **caput** do art. 7º., onde a sua efetivação foi condicionada à previsão no conteúdo da Lei, continuando o seu caráter estimativo para os demais programas e ações que percebam apenas recursos internos da esfera pública e privada, devendo receber, em ambos os casos, as devidas adequações no decorrer da

execução do PPA.

Art. 5º. A alteração ou a exclusão de programas constantes do Plano Plurianual, assim como a inclusão de novos programas, será proposta pelo Poder Executivo, por meio de projeto de lei de revisão anual ou específico, ressalvado o disposto nos §§ 11, 12 e 13 deste artigo.

.....

§ 2º. É vedada a execução orçamentária de programações alteradas enquanto não aprovados os projetos de lei previstos no **caput**, ressalvado o disposto nos §§ 11, 12 e 13.

.....

§ 6º.

I – adequação de denominação ou do objetivo e modificação do público-alvo;

II – inclusão ou exclusão de ações orçamentárias;

III – alteração do título, do produto e da unidade de medida;

IV – alteração da meta física de projetos de grande vulto.

.....

§ 11. As alterações de que trata o inciso III do § 6º. deste artigo poderão ocorrer por intermédio da lei orçamentária e de seus créditos adicionais, desde que mantenha a mesma codificação e não modifique a finalidade da ação ou a sua abrangência geográfica.

§ 12. As inclusões de ações orçamentárias poderão ocorrer por intermédio da lei orçamentária e de seus créditos adicionais, quando decorrentes de fusões e desmembramentos de atividades do mesmo programa, hipótese em que deverá ser apresentado, a partir de 2006, o alinhamento da série histórica dessas alterações e os respectivos atributos, bem como as justificativas.

§ 13. Excepcionalmente, para os exercícios de 2004 e 2005, tanto a inclusão de que trata o inciso II quanto à alteração de que trata o inciso IV, ambos do § 6º. deste artigo, poderão ocorrer por intermédio da lei orçamentária e de seus créditos adicionais.

§ 14. A continuidade da execução, a partir do exercício de 2006, das ações incluídas no Plano Plurianual na forma do § 13, quando se tratar de ações plurianuais, fica condicionada a alteração do Plano.

§ 15. Fica o Poder Executivo autorizado a proceder às alterações dos indicadores e índices dos programas deste Plano.

As alterações estabelecidas no art. 5º. corroboram a instabilidade metodológica e sistemática do PPA 2004-2007 provocada pelo amplo leque de instrumentos capazes de alterar o teor do Plano, notadamente os programas e ações orçamentárias, cabível nos casos das revisões anuais e recomendável nos de propostas específicas, mas execrável ante a

previsão de sua alteração mediante as leis orçamentárias anuais e de créditos adicionais, mediante iniciativas do Poder Executivo e aprovadas pelo Congresso Nacional, a qualquer tempo e por qualquer um destes mecanismos.

A primeira Revisão do Plano, a bem de expurgar a excrescência legal contida no § 2º. do art. 5º. da Lei que instituiu o PPA 2004-2007, onde, para compensar a possibilidade de coexistência de tramitação de diversas propostas de alteração do Plano, determinava o cancelamento das dotações orçamentárias condicionadas à aprovação de propostas de leis orçamentárias anuais ou de créditos adicionais aprovados e sancionados pelo Poder Executivo, no intuito de estender ainda mais o já amplo leque de instrumentos de alteração do Plano, instituiu o óbvio da vedação de execução orçamentária que não tivessem sido aprovadas pelo Congresso Nacional (sic).

A modificação instituída no § 6º. do art. 5º. da Lei do PPA 2004-2007 diminui as restrições específicas para a alteração de programas do Plano, excluindo da obrigatoriedade de constarem das propostas a serem apreciadas pelo Congresso Nacional as alterações de indicadores ou índices dos programas, que passam a ser feitas diretamente pelo Poder Executivo, como prevê o § 15; dos tipos e metas das ações orçamentárias; e dos valores estimados para cada ação no período de sua vigência. Incluiu, porém, tal obrigatoriedade às alterações de metas físicas de projetos de grande vulto.

As inclusões ou exclusões de ações orçamentárias por meio de propostas de leis orçamentárias anuais ou de créditos adicionais previstas nos §§ 11, 12 e 13 do art. 5º., relativas àquelas delimitadas no § 6º. do mesmo artigo, não condizem com a concepção de planejamento de médio prazo afeita aos Planos Plurianuais, pois concedem caráter apenas anual às alterações previstas, determinando o ajustamento da série histórica, a partir da proposta de revisão de 2006, apenas para as alterações decorrentes de fusões ou desmembramentos de atividades previstas em programas do PPA 2004-2007.

Assim, as alterações de ações orçamentárias e de título, do produto e da unidade de medida (que só podem ser também de ações orçamentárias cuja expressão foi suprimida do texto original da Lei) recebem autorização excepcional da primeira Revisão para serem feitas nos exercício de 2004 e 2005 por meio das leis orçamentárias anuais e de seus créditos adicionais, enfatizando erroneamente a anualidade da alteração proposta ao Plano. Tanto é que o § 14 do art. 5º. alerta para a impossibilidade de continuidade da execução das ações

oriundas de alterações do PPA 2004-2007.

A primeira Revisão também inclui dois novos artigos no texto da Lei, oriundos de dispositivos recebedores de veto presidencial quando da sanção da Lei 10.933, de 2004.

Art. 6º.-A. Ficam dispensadas de discriminação no Plano Plurianual as ações cuja execução restrinja-se a um único exercício financeiro.

A dispensa de discriminação de ações orçamentárias cuja execução ocorram dentro de um único exercício financeiro, autorizada no art. 6º.-A, é perfeitamente pertinente dado ser o Plano Plurianual uma peça de planejamento de médio e longo prazo do processo orçamentário. Cabe esclarecer que esta determinação percebeu veto presidencial, na Lei n.º 10.933, de 2004, que originou o PPA 2004-2007, por estender a dispensa a projetos plurianuais que não tenham atingido os critérios para classificá-los como de grande vulto, aqueles previstos no art. 3º. da Lei, o que não é permitido constitucionalmente, que determina a inclusão no âmbito do PPA toda e qualquer ação de caráter plurianual.

Art. 8º.-A. O Poder Executivo publicará, no prazo de até 60 dias após a aprovação do Plano Plurianual ou suas revisões anuais, o seu texto atualizado, com as adequações das metas físicas aos valores das ações orçamentárias aprovadas pelo Congresso Nacional e os novos valores de atividades fundidas ou desmembradas, na forma do § 12 do art. 5º., podendo incorporar as ações não-orçamentárias que contribuam para os objetivos dos programas.

Igualmente, o previsto no art. 8º.-A também obteve o tratamento dado pelo Congresso Nacional vetado pelo Presidente da República, por contemplar expressão não prevista pela Constituição Federal. Ocorre que o prazo ora delimitado em 60 dias para a atualização do teor do Plano, em decorrência das alterações efetuadas no PPA 2004-2007, foi estendido para a inclusão e atualização das ações não-orçamentárias que contribuíssem para a consecução dos objetivos de seus programas, situação igualmente não contemplada pela Constituição Federal de 1988.

3.2.3 Abordagem Crítica à Primeira Revisão do PPA 2004-2007

Assim como feito quanto à Lei originária do Plano Plurianual para o período de 2004 a 2007, além das abordagens feitas aos métodos e sistemas adotados no Plano, podemos destacar algumas falhas observadas no âmbito da primeira Revisão do PPA 2004-2007.

Metodologicamente, o conteúdo da proposta do Poder Executivo enviada ao Congresso Nacional incluiu no art. 1º. do projeto, com as “razões que motivaram as

modificações” relativas aos Anexos que integram o PPA 2004-2007, novos termos aos §§ 1º., acerca de quais seriam os seus anexos.

No entanto, a Lei nº. 11.044, de 2004, objeto da primeira de Revisão do Plano, previu tão somente três anexos em seu teor, aqueles que especificaram os programas excluídos do PPA, contidos no Anexo I, os programas incluídos, constantes do Anexo II, e os alterados, inseridos no Anexo III. Ignorou, portanto, a partir das interferências do Poder Legislativo, ainda que sem comprometer as determinações legais previstas originalmente para PPA 2004-2007, as motivações individualizadas para cada umas das modificações no âmbito dos programas do Plano e a descrição dos projetos de grande vulto contemplados pelo disposto no art. 3º. da Lei no âmbito do Plano.

Como se vê, legal e sistematicamente, além de conter as alterações no texto da Lei, o Poder Executivo não só cumpriu a determinação legal para expor as motivações relativas às alterações de programações do Plano, como também o fez ao enviar, na forma do Anexo V previsto no § 2º. do mesmo art. 1º., a consolidação dos projetos de grande vulto integrantes do PPA 2004-2007 e que porventura não estivessem inseridos mediante os critérios especificados na Lei 10.933, de 2004, complementando, portanto, como realmente deveria ter sido feito na proposta de revisão, o rol de tais projetos de grande vulto.

Ao apreciar a proposta, o Poder Legislativo, contrariando a determinação legal do PPA 2004-2007 original, não considerou os termos do Anexo V apresentados pelo Poder Executivo em sua proposta e que consolidaria tais ações a serem inseridas no planejamento de médio e longo prazo. Uma vez descumprida tal determinação, com prazo certo, instalou-se lacuna inviável de ser sanada, ante a aquiescência dos Poderes Executivo e Legislativo.

3.3 A Segunda Revisão do PPA 2004-2007: Lei nº. 11.318, de 5 de julho de 2006

A segunda Revisão do Plano Plurianual para o período de 2004 a 2007, instituído pela Lei nº. 10.933, de 11 de agosto de 2004, e alterado pela primeira Revisão, efetuada pela Lei nº. 11.044, de 24 de dezembro de 2004, foi realizada por meio da Lei nº. 11.318, de 5 de julho de 2006. Como se pode observar, diante do prazo legal de 31 de agosto de 2005 para o envio ao Poder Legislativo da revisão do ano de 2005, a sua aprovação no Congresso Nacional e a sua sanção pelo Presidente da República se deu somente mais de 11 meses depois e já no transcorrer do exercício seguinte.

Muito embora a presente obra monográfica pretenda se ater aos aspectos legais do Plano, torna-se imperativo discorrer sobre os termos da proposta enviada pelo Poder Executivo, em 31 de agosto de 2005, vez que foi elaborada nos termos da Lei nº. 10.933, de 2004, em vigência.

A proposta não contemplou alterações metodológicas ao PPA 2004-2007, mas o seu art. 2º. previu, na forma de três anexos, a consolidação do Anexo II – Programas de Governo, com as alterações e inclusões de programas efetuadas desde a sua concepção original; e a atualização dos Anexos III – Órgão Responsável por Programa de Governo e IV – Programas Sociais.

Sob aspectos sistemáticos, foram propostas alterações no texto da Lei 10.933, de 2004, vigente, para o § 1º. do art. 3º., acerca dos valores a serem observados para que os projetos constantes do Plano sejam considerados como de grande vulto; para o § 13 do art. 5º., estendendo para toda a vigência do Plano a concessão estabelecida na primeira Revisão para os exercícios de 2004 e 2005, acerca das alterações de ações orçamentárias por meio da lei orçamentária subentendida anual e de créditos adicionais; e para o art. 8º.-A, aumentando o prazo de 60 (sessenta) dias para publicação das alterações efetuadas mediante as revisões anuais no PPA 2004-2007 para 90 (noventa) dias. Propôs, também, *em texto precariamente redigido e desordenado*, na forma de seu art. 4º., a revogação de dispositivos da Lei nº. 10.933, de 2004, e que findaram por não se efetivar na Lei da segunda Revisão do PPA 2004-2007.

Sob os aspectos legais vigentes, a proposta também incluiu em seu teor, por meio de Anexos constantes da Exposição de Motivos (A – Justificativas da Proposta de Revisão do

Plano Plurianual 2004/2007 e B – Programas Excluídos), em obediência aos preceitos legais dos §§ 4º. e 5º. do art. 5º., “as informações e justificativas [...] para as propostas de exclusão, inclusão ou alteração de programas, bem como a demonstração de exequibilidade fiscal ao longo do período de vigência do Plano Plurianual”¹⁷.

3.3.1 Aspectos Metodológicos

A Lei nº. 11.318, de 5 de julho de 2006, ao efetuar a segunda Revisão do Plano Plurianual para o período de 2004 a 2007, propôs-se a consolidar todo o Plano, desde o seu texto legal até os seus Anexos.

Tal procedimento atenta diretamente contra a necessária avaliação de continuidade do Plano e de sua eficiência e eficácia, já que não deixa claro quais as alterações efetivamente realizadas, quer no texto da Lei, quer nos seus Anexos, originários da Lei nº. 10.933, de 2004, que instituiu o PPA 2004-2007, praticamente inviabilizando a comparação entre o Plano original e suas alterações posteriores e, portanto, dificultando seriamente o seu controle temporal, físico e financeiro.

A segunda Revisão do PPA 2004-2007, igualmente ao ocorrido na primeira Revisão, não efetuou alterações metodológicas ao Plano.

Lei nº. 11.318, de 5 de julho de 2006

Altera a Lei nº. 10.933, de 11 de agosto de 2004, que dispõe sobre o Plano Plurianual para o Período 2004/2007.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

A descrição da Lei nº. 11.318, de 2006, incorre na mesma impropriedade da primeira Revisão, ao dispor apenas alteração da Lei nº. 10.933, de 2004, ao invés de declarar efetivamente como Lei de Revisão proveniente de determinação legal do Plano original. Escapa novamente ao planejamento governamental a oportunidade de tornar, mais que transparente, inteligível o processo orçamentário.

3.3.2 Aspectos Legais e Sistemáticos

O texto da Lei da segunda Revisão do PPA 2004-2007 possui apenas dois artigos em seu teor. O art. 1º. define a nova redação dada ao texto integral da Lei nº. 10.933, de 2004,

¹⁷ EM nº. 00181/2005/MP, de 30 de agosto de 2005, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

que instituiu o Plano, surgindo a subdivisão do Plano em Capítulos. Já o art. 2º. apenas determina a vigência da Lei retroativa a 1º. de janeiro de 2006, como forma de abranger o exercício em vigor, quando de sua sanção pelo Presidente da República em 5 de julho do mesmo ano.

Prosseguimos, a nossa análise apenas sob os aspectos sistemáticos e legais alterados na segunda Revisão do Plano, considerando apenas os dispositivos alterados em relação ao texto vigente. O Capítulo I Disposições Preliminares, como já observado, não trás inovação sistemática em seus arts. 1º. e 2º.

CAPÍTULO II DAS METAS FÍSICAS E FINANCEIRAS

Art. 3º.

§ 1º.

I – os financiados com recursos do orçamento de investimento das estatais, de responsabilidade de empresas de capital aberto ou de suas subsidiárias, cujo valor total estimado seja superior a quarenta e cinco vezes o limite estabelecido no art. 23, I, “c”, da Lei nº. 8.666, de 1993;

II – os financiados com recursos do orçamento fiscal e da seguridade ou com recursos do orçamento das empresas estatais que não se enquadram no disposto no art. 3º., § 1º., I, cujo valor total estimado seja superior a sete vezes o limite estabelecido no art. 23, I, “c”, da Lei nº. 8.666, de 1993.

§ 2º. A partir do exercício de 2007, a obra de valor total estimado superior aos limites estabelecidos no § 1º. deverá constituir projeto orçamentário específico, vedada, para sua execução, a utilização de dotações consignadas em outro crédito orçamentário.

§ 3º. Para efeito deste artigo, aplica-se a definição de obra constante do art. 6º., I, da Lei nº. 8.666, de 1993.

.....

Art. 6º.

.....

§ 1º. Os projetos de grande vulto deverão ser obrigatoriamente discriminados no Plano, observado o disposto no art. 3º.

.....

O Capítulo II Das Metas Físicas e Financeiras amplia os parâmetros para a consignação de projetos como sendo de grande vulto no âmbito do PPA 2004-2007 assim como foi efetuado na primeira Revisão, ante os incisos I e II do § 1º. do art. 3º., onde também foram modificados tais parâmetros em relação ao Plano original. Para tanto, além do valor

para os projetos de grande vulto constantes do orçamento fiscal e da seguridade, superior a sete vezes o limite constante da Lei de Licitações, correspondentes a R\$ 10,5 milhões, referente aos valores a serem observados para a realização de concorrência pública pela Administração Pública, passa também este limite a ser observado nos projetos constantes do orçamento de investimento das estatais (art. 3º., § 1º., II).

Impôs-se, também, modificação no limite a ser observado no orçamento de investimentos das estatais, em detrimento do percentual de 5% dos investimentos da empresa no exercício, passando a serem considerados projetos de grande vulto aqueles que obtiverem recursos consignados acima de quarenta e cinco vezes o mesmo dispositivo da Lei de Licitações (nº. 8.666/1993, art. 23, I, “c”), ou seja, serão considerados aqueles que tiverem consignados no orçamento de investimentos das estatais valor superior a R\$ 67,5 milhões.

Ademais, conforme o § 2º. do art. 3º., tornou obrigatória a constituição de ações específicas para todos os projetos de grande vulto, não podendo haver dotações constantes em quaisquer outros créditos orçamentários, *mecanismo que beneficia o acompanhamento de tais projetos, mas que não deixa claro a forma de sua agregação.*

A título de reforço da importância a ser observada para os projetos de grande vulto no Plano, o § 1º. do art. 6º. dispõe ser obrigatória a sua discriminação no PPA 2004-2007, a despeito das dispensas previstas no **caput** deste artigo.

CAPÍTULO III DAS REVISÕES E ALTERAÇÕES

Art. 5º.

§ 1º. Os projetos de lei de revisão anual serão encaminhados ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto dos exercícios de 2004, 2005 e 2006.

§ 2º. É vedada a execução de ação orçamentária constante do Plano, cuja alteração esteja sendo proposta, antes da aprovação do respectivo projeto de lei.

§ 3º. A proposta de alteração ou inclusão de programa, conterá, no mínimo:

.....

III – estimativa do impacto orçamentário e financeiro no exercício de sua apresentação e nos três exercícios subsequentes.

§ 4º. A estimativa de que trata o inciso III do § 3º., no caso de proposta que contemple despesa obrigatória de caráter continuado, será considerada na margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado, constante das leis de diretrizes orçamentárias e das leis orçamentárias.

.....

§ 6º.

I – alteração do megaobjetivo ou do desafio associados ao programa;

.....

§ 11. A inclusão de ação orçamentária, se plurianual, poderá ocorrer por meio de crédito especial ou extraordinário, desde que esses apresentem, a partir do exercício de 2006, em anexo específico, as informações referentes às projeções plurianuais e aos atributos constantes do Plano.

§ 12. Fica o Poder Executivo autorizado a alterar, no que se refere aos programas constantes do Plano:

I – o órgão responsável;

II – os indicadores e os índices; e

III – os órgãos responsáveis pela execução das ações orçamentárias.

O Capítulo III Das Revisões e Alterações do Plano Plurianual 2004-2007 recebeu novas abordagens sistemáticas, igualmente oferecida na Primeira revisão, tendo algumas alterações o intuito de serem melhor traduzidas em suas concepções, caso da especificação do prazo de 31 de agosto para os anos de 2004, 2005, 2006, já que em 2007 será oferecido ao Congresso Nacional novo Plano Plurianual para o período de 2008 a 2011, bem como outras, dentre as quais o objetivo de oferecer tratamento original para os dois últimos exercícios da vigência do Plano.

O § 2º. do art. 5º., ainda que clareie o texto vigente, ao explicitar que a sua execução esteja relacionada à ação orçamentária constante do PPA 2004-2007, é totalmente desnecessário, pois a programação orçamentária realmente só pode ser executada após a sua admissão legal, decorrido todo o trâmite legislativo e sua publicação oficial.

Adiante, a Segunda revisão impõe, por meio do inciso III do § 3º. do art. 5º., a delimitação dos impactos financeiros e orçamentários, quando da alteração ou inclusão de programa no PPA 2004-2007, para o exercício em curso e para os três exercícios subsequentes. Tal dispositivo retoma a concepção da “programação deslizante” introduzida pelo Plano original e prevista somente na alínea “c” do inciso II do art. 9º., no foro de cada avaliação anual da execução do Plano, nelas incluídas as estimativas de programações de um novo exercício subsequente. Ficam, desta maneira, contempladas a previsão e a amplitude da nova programação de médio prazo, horizonte abrangido no sistema orçamentário brasileiro por meio da lei orçamentária de planejamento do Plano Plurianual, muito embora seja o

período correlato ao período para o qual o governante foi eleito, ou seja, quatro anos, mas que estenderia à vigência do PPA seguinte, para o período de 2008 a 2010, dado o avançar de sua aprovação e vigência.

Para tanto, impõe, em demasia, que tais despesas devam constar das leis de diretrizes orçamentárias e das leis orçamentárias anuais, nos termos do § 4º. do art. 5º., por óbvio, já que a programação para o médio prazo somente deve ser incluída no Plano quando realmente tiver caráter executório, o que só pode ocorrer no âmbito das referidas leis.

Define, também, a Segunda revisão, no inciso I do § 6º. do art. 5º., ser alteração de programa a modificação de megaobjetivos ou de desafios correlacionados a nova programação. Trata-se de erro crasso, pois não se pode confundir o caráter meritório das definições e orientações estratégicas de Governo para o atingimento de novo **status quo** futuro e no decorrer de seu período de vigência, delimitados por meio dos Megaobjetivos e seus desafios, com os programas e suas ações orçamentárias inseridos no Plano Plurianual 2004-2007, enquanto mecanismos de execução física e financeira do PPA. Assim, alterações de megaobjetivos ou de desafios, além de desaconselháveis, por se tratarem de atribuições originárias do Plano, sobremaneira, somente transparecem a precariedade de sua elaboração.

O tratamento dado na Segunda revisão para as inclusões de novas ações orçamentárias no PPA 2004-2007, contido no § 11 do art. 5º., antes restrito à apresentação por meio das leis de revisão presumidamente anuais e, ainda, de créditos adicionais, amplia erroneamente e ainda mais a sua ocorrência por meio de crédito extraordinário, configurando uma anomalia no sistema orçamentário, destacadamente no que diz respeito ao planejamento de médio e longo prazo. A previsão constitucional para a edição de créditos extraordinários prescinde de relevância, urgência e imprevisibilidade da despesa orçamentária nova, nos termos do art. 167, §§ 2º. e 3º., da Constituição Federal. Caso haja a necessidade de se incorrer em gastos plurianuais, ainda que dotados destas tais características, o envio de crédito adicional ao Congresso Nacional, mais do que recomendável, roga-se imprescindível à sua apreciação, ocasião em que serão avaliados estes critérios e sua inclusão ou não no teor do Plano.

Além da autorização legal para o Poder Executivo executar diretamente, sem o crivo do Poder Legislativo, alterações de indicadores e índices dos programas constantes do Plano Plurianual 2004-2007, a Segunda revisão permite a modificação de órgãos responsáveis

por programas e ações orçamentárias, visto o § 12 do art. 5º.

CAPÍTULO IV DO CONTEÚDO

Art. 6º. Ficam dispensadas de discriminação no Plano:

I – as ações orçamentárias cuja execução restrinja-se a um único exercício financeiro;

II – as atividades e as operações especiais cujo valor total para o período do Plano seja inferior a cinquenta vezes o limite estabelecido no art. 23, I, “c”, da Lei nº. 8.666, de 1993.

§ 1º. Os projetos de grande vulto deverão ser obrigatoriamente discriminados no Plano, observado o disposto no art. 3º.

§ 2º. As ações orçamentárias que se enquadrarem no critério estabelecido nos incisos I e II comporão o ‘Somatório das demais ações detalhadas no Orçamento/Relatório Anual de Avaliação’, constante de cada programa, observado o disposto no § 1º.

O Capítulo IV Do Conteúdo da segunda Revisão do PPA 2004-2007 estende, mediante a redação do art. 6º., o leque das ações orçamentárias dispensadas de constar do Plano para além daquelas restritas a um único exercício financeiro, então vigente, delimitando o valor mínimo de R\$ 75 milhões para que as atividades e operações especiais constem da programação plurianual, devendo tais ações constar do Relatório Anual de Avaliação do PPA, em nível de Programa. A dispensa prevista para ações que não atinjam determinado valor é disposição legal que volta a confrontar com a Constituição Federal, pois a Carta prevê a inclusão de todas as ações cuja execução alcance mais de um exercício, independente do valor consignado.

CAPÍTULO V DA DIVULGAÇÃO

Art. 8º. O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão divulgará, no prazo de noventa dias contados da publicação do Plano ou de suas revisões anuais:

I – o seu texto atualizado;

II – os anexos atualizados, com as adequações do valor total estimado, dos valores financeiros previstos para as ações, das metas físicas e das datas de início e de término dos projetos, bem como das metas físicas das atividades e operações especiais, em função dos valores das ações aprovadas pelo Congresso Nacional, inclusive aquelas constantes da lei orçamentária anual, com as devidas justificativas.

Parágrafo único. As ações não-orçamentárias que contribuam para os objetivos dos programas, poderão ser incorporadas aos anexos a que se refere o inciso II ou apresentadas em anexo específico, devidamente identificadas.

A redação dada ao Capítulo V Da Divulgação amplia o prazo vigente de sessenta para noventa dias para a divulgação do texto atualizado do Plano e de suas revisões anuais após a publicação da lei respectiva, como dispõe o art. 8º., onde constarão as adequações necessárias para a programação financeira e para as metas físicas das ações orçamentárias e não-orçamentárias, bem como da abrangência temporal de projetos previstos no PPA 2004-2007. Observando-se o calendário do sistema orçamentário brasileiro, vemos que o aumento deste prazo pode conflitar com o trâmite das propostas de lei orçamentária para os exercícios subsequentes aos das revisões do Plano, que se iniciam de maneira concomitante até o dia 31 de agosto de cada ano, pois a apreciação pelo Congresso Nacional costuma estender-se até pelo menos o final do ano legislativo, o que levaria a divulgação consolidada do Plano para até 31 de março, a trinta dias do envio das propostas de diretrizes orçamentárias para o exercício seguinte, em 30 de abril de cada exercício.

Cabe ainda destacar que a segunda Revisão do Plano, no inciso II do art. 8º., sob a expressão “inclusive aquelas constantes da lei orçamentária anual”, prevê a possibilidade de haver adequações no PPA 2004-2007 decorrentes de ações previstas em lei orçamentária anual.

CAPÍTULO VI DA AVALIAÇÃO

Art. 9º.

.....

II -

a) a execução física e orçamentária das ações orçamentárias nos exercícios de vigência deste Plano;

b) as dotações correspondentes às ações orçamentárias da lei orçamentária em vigor e as previstas na proposta orçamentária enviada em 31 de agosto;

c) as estimativas das metas físicas e dos valores financeiros, para os três exercícios subsequentes ao da proposta orçamentária enviada em 31 de agosto, das ações orçamentárias constantes desta Lei e suas alterações, das novas ações orçamentárias previstas e das ações não-orçamentárias;

.....

O Capítulo VI Da Avaliação trata do envio de relatório de avaliação anual do Plano ao Congresso Nacional para seu conhecimento, até 15 de setembro de cada ano. A única alteração substancial, além das adequações textuais legais efetuadas, foi a supressão de dispositivo que dispunha a demonstração dos valores previstos das ações consignadas no

Plano e também aqueles modificados no decorrer de sua vigência, mas que se encontram abrangidos nos demais dispositivos do inciso II do art. 9º.

O Capítulo VII Da Participação das Unidades Subnacionais e da Sociedade Civil não apresenta alteração no texto vigente do Plano Plurianual 2004-2007, reafirmados os pactos de concertamento e a garantia de participação da sociedade organizada no seio das avaliações, alterações e revisões do Plano.

Com a nova redação dada pela Segunda revisão ao texto vigente da Lei nº. 10.933, de 2004, originária de novo texto legal vigente para o PPA 2004-2007, foram suprimidos alguns dispositivos, extirpando, assim, do sistema de planejamento do Plano algumas tratativas que, previstas originariamente para serem respeitadas no decorrer do período de vigência da segunda Revisão do Plano, por tratarem-se principalmente de dispositivos relativos aos exercícios findos de 2004 e 2005, com o avançar de meados do exercício de 2006, simploriamente passaram a não constar do texto da Lei original revisada.

Art. 3º As metas físicas dos projetos de grande vulto, estabelecidas para o período do Plano Plurianual, constituem-se, a partir do exercício de 2005, em limites a serem observados pelas leis de diretrizes orçamentárias e pelas leis orçamentárias e seus créditos adicionais, respeitada a respectiva regionalização.

.....

§ 6º As limitações deste artigo, bem como o disposto no caput do art. 5º, combinado com o inciso II do § 6º do mesmo artigo, não se aplicam aos créditos extraordinários.

.....

Art. 5º A alteração ou a exclusão de programas constantes do Plano Plurianual, assim como a inclusão de novos programas, será proposta pelo Poder Executivo, por meio de projeto de lei de revisão anual ou específico, ressalvado o disposto nos §§ 11, 12 e 13 deste artigo. (Redação dada pela Lei nº 11.044, de 2004)

.....

§ 6º Considera-se alteração de programa:

.....

II – inclusão ou exclusão de ações orçamentárias; (Redação dada pela Lei nº 11.044, de 2004)

.....

O § 6º. do art. 3º. da Lei nº. 10.933, de 2004, que trata do PPA 2004-2007,

tornavam os créditos extraordinários livres da alteração dos limites das metas físicas estabelecidas para os projetos de grande vulto e das inclusões ou exclusões de ações previstas em programas constantes do Plano às leis orçamentárias anuais e seus créditos especiais e suplementares. A desconsideração de tais prerrogativas sanou a impropriedade de fazer constar da sistemática do Plano a ocorrência de créditos extraordinários plurianuais, fato inusitado dada a sua urgência característica e de ser presumidamente observado o limite de um exercício financeiro.

Art. 5º A alteração ou a exclusão de programas constantes do Plano Plurianual, assim como a inclusão de novos programas, será proposta pelo Poder Executivo, por meio de projeto de lei de revisão anual ou específico, ressalvado o disposto nos §§ 11, 12 e 13 deste artigo. (Redação dada pela Lei nº 11.044, de 2004)

.....
§ 4º A proposta de alteração ou inclusão de programas, conterà, no mínimo:

.....
III - identificação dos efeitos financeiros e demonstração da exequibilidade fiscal ao longo do período de vigência do Plano Plurianual.

.....
§ 9º Excepcionalmente, em função de possível alteração do conceito de ação orçamentária a ser definido na lei de diretrizes orçamentárias para 2005, o projeto de lei previsto no caput poderá propor agregação ou desmembramento de ações, alteração de seus códigos, títulos e produtos, desde que não modifique a finalidade das ações e não prejudique o disposto no art. 3º, § 3º, desta Lei.

§ 10. O projeto de lei previsto no caput incorporará os ajustes decorrentes da compatibilização prevista no art. 11 da lei orçamentária para 2004.

.....
§ 13. Excepcionalmente, para os exercícios de 2004 e 2005, tanto a inclusão de que trata o inciso II quanto a alteração de que trata o inciso IV, ambos do § 6º deste artigo, poderão ocorrer por intermédio da lei orçamentária e de seus créditos adicionais. (Incluído pela Lei nº 11.044, de 2004)

§ 14. A continuidade da execução, a partir do exercício de 2006, das ações incluídas no Plano Plurianual na forma do § 13, quando se tratar de ações plurianuais, fica condicionada a alteração deste Plano. (Incluído pela Lei nº 11.044, de 2004)

O PPA 2004-2007 previa, em seu inciso III do § 4º. do art. 5º. então vigente, a especificação de efeitos fiscais e financeiros para o período decorrentes da alteração ou inclusão de programas e ações compatíveis com o planejamento plurianual para o período. A

desconsideração de tal preceito, a despeito de relevar o tempo em que ocorre a segunda Revisão do PPA, já no avançar da metade do exercício de seu penúltimo ano de vigência, dado que propostas de alterações programáticas posteriores a esta Revisão somente abrangeriam o último ano de sua vigência, deixa fora de seu texto importante dispositivo delimitador de parâmetros a serem respeitados em todo o seu período executório.

O mesmo tratamento incorreto é verificado com a desconsideração dos §§ 9º, 10, 13 e 14 do mesmo artigo, pelo simples fato dos mesmos serem relativos aos exercícios de 2004 e 2005, portanto já decorridos quando da discussão final no âmbito do Congresso Nacional e da sua sanção em idos do ano de 2006.

Art. 9º O Poder Executivo enviará ao Congresso Nacional, até o dia 15 de setembro de cada exercício, relatório de avaliação do Plano Plurianual, que conterá:

.....

II - demonstrativo, na forma do Anexo II desta Lei, contendo, para cada ação:

a) os valores previstos nesta Lei e suas modificações;

b) a execução física e orçamentária nos exercícios de vigência deste Plano Plurianual;

.....

III - demonstrativo, por programa e por indicador, dos índices alcançados ao término do exercício anterior e dos índices finais previstos;

IV - avaliação, por programa, da possibilidade de alcance do índice final previsto para cada indicador e de cumprimento das metas, relacionando, se for o caso, as medidas corretivas necessárias;

V - justificativa, por projeto de grande vulto, da ocorrência de execução orçamentária acumulada ao final do exercício anterior, em valor superior ao valor financeiro previsto para o período do Plano Plurianual;

.....

VIII - demonstrativo da execução física e orçamentária, na forma do Anexo II desta Lei, das ações que, por força do art. 6º, ficaram dispensadas de serem discriminadas no Plano Plurianual.

.....

§ 4º Fica dispensada, para o relatório de avaliação a ser enviado até 15 de setembro de 2004, a apresentação das informações previstas nos incisos II, "b", III, IV, V, VIII, deste artigo.

No art. 9º. da Lei nº. 10.933, de 2004, então vigente, que trata dos critérios e

disposições a serem observados nos relatórios anuais de avaliação do PPA 2004-2007, deixou de comandar, como previsto na alínea “a”, as modificações efetuadas no decorrer do Plano, fator preponderante à avaliação, além da anual proposta, para todo o período de sua abrangência. Quanto ao § 4º. do mesmo artigo, tornou erroneamente a extirpar dispositivo por tratar-se de mandamento relativo ao exercício decorrido de 2004.

Art. 10.

.....

§ 2º O Poder Executivo poderá atualizar os Anexos II e III desta Lei, em decorrência de alteração dos órgãos responsáveis pelos programas e pela execução das respectivas ações.

A segunda Revisão, ao deixar de lado a autorização dada ao Poder Executivo para efetuar as adequações dos órgãos responsáveis pelos programas e suas respectivas ações, tornou o PPA 2004-2007 mais rígido sob o aspecto da gestão do Plano, já que, em havendo novo contexto administrativo para a Administração Pública Federal, deverá ocorrer sua alteração formal mediante apreciação da proposta de alteração do Plano pelo Congresso Nacional.

Art. 2º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, com efeito retroativo a partir de 1º. de janeiro de 2006.

Assim como aconteceu com a aprovação da Lei nº. 10.933, de 2004, que instituiu originalmente o Plano Plurianual para o período de 2004 a 2007, quando teve a sua vigência retroativa a 1º. de janeiro daquele ano, vez que somente foi sancionada em 11 de agosto de 2004, a segunda Revisão previu sua vigência retroativa ao início do exercício, já que foi sancionada somente em 05 de julho de 2006, abrangendo, desta forma, a lei de Diretrizes Orçamentária e a Lei Orçamentária Anual para o mesmo exercício. A destacar, a inusitada aprovação posterior ao Orçamento para o exercício de 2006.

3.3.3 Abordagem Crítica à Segunda Revisão do PPA 2004-2007

Concluídas as abordagens metodológicas e sistemáticas da segunda Revisão do Plano Plurianual para o período de 2004 a 2007, por meio da Lei nº. 11.318, de 2006, observamos a ausência de modificações metodológicas no teor do PPA. No entanto, sob o aspecto sistemático, podemos inferir que o novo teor dado ao Plano, vez que houve completa substituição da redação original do texto, bem como de anexos, ainda que sem alterações adversas, compromete, sobremaneira, a concepção original do Plano, pois fere diretamente a

sua continuidade legal.

A proposta de revisão enviada pelo Poder Executivo recaiu sobre duas nuances legais. Ao texto, foram sugeridas alterações pontuais em dispositivos específicos. Aos anexos, foram aventados novos termos aos anexos II Programas de Governo, III Órgão Responsável por Programa de Governo e IV Programas Sociais, a título de consolidação das alterações efetuadas até a vigência do Plano de então e daquelas de revisão propriamente ditas.

Essa dubiedade, a nosso ver, foi suficiente para conceder ao Congresso Nacional vislumbrar a total consolidação do PPA, caracterizando, assim, erro crasso, já que o PPA 2004-2007 foi concebido em 2003 e instituído já sob vigência de seu primeiro exercício, em 2004, sistemática que deveria ser respeitada em todo o período, sem as adequações legais efetuadas nesta segunda Revisão onde se conformou o texto observado ao tempo já transcorrido pelo Plano, onde foram simploriamente desconsiderados os dispositivos que consignaram regras para os exercícios de 2003 e 2004.

A destacar, sistematicamente, temos a modificação dos limites a serem observados no orçamento de investimentos das estatais para os projetos de grande vulto no art. 3º., em detrimento do percentual vigente de 5% dos investimentos no exercício de cada empresa e considerando valor fixo conforme parâmetro da Lei nº. 8.666, de 1993 – Lei de Licitações e Contratos. A nosso ver, este parâmetro fixado ignora a diferenciada capacidade de investimento de cada uma das empresas estatais, originalmente delimitado em termos relativos pelo PPA 2004-2007 original.

Aposto ao que foi deliberado acerca da “programação deslizante” proposta pelo Poder Executivo ao PPA 2004-2007 original, o Poder Legislativo somente permitiu tal concepção no seio das Avaliações das execuções anuais em seu período de vigência, a Segunda Revisão, ao contemplar este mecanismo no inciso III, § 3º., do art. 5º., no caso da alteração ou inclusão de Programa no Plano, incorreu o Congresso Nacional em lapso, pois tal sistemática já havia sido amplamente discutida e dirimida quando da discussão e aprovação da concepção original do PPA.

Ademais, vemos também como inadequada a ampliação do prazo de 60 dias para “até 90 dias”, previsto no art. 8º., para a publicação pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão das alterações decorrentes das revisões do Plano. No avançar do presente trabalho monográfico, podemos observar, por exemplo, que as modificações efetuadas pela

segunda Revisão do PPA, finalizada a apreciação pelo Poder Legislativo em fins de dezembro de 2006, serão publicadas até fins do mês de março de 2007, igual prazo para a alimentação dos dados efetivos pelos Órgãos Responsáveis por Programas no âmbito do Plano, em idos do novo Governo constituído.

Restou, portanto, menos de dois meses para consolidar todos os dados físicos, financeiros e qualitativos decorrentes da presente Revisão para elaboração da proposta da terceira e última Revisão do Plano, a ser enviada até 31 de agosto vindouro e apreciada até o fim da sessão legislativa então corrente.

Ainda sob a observância da publicação da divulgação atualizada dos termos do Plano, vemos que a segunda Revisão do Plano, no Capítulo V Da Divulgação, vislumbra duas situações não contidas no processo orçamentário brasileiro.

Primeiro, ao determinar a publicação de anexos atualizados do PPA 2004-2007, admite que a lei orçamentária anual estabeleça diretamente alterações ao Plano, fato pouco recomendado, senão inadmissível. A Constituição de 1988 admite que as modificações nas leis orçamentárias somente podem ser concebidas mediante leis específicas. Admite-se, então, que a lei que instituiu um Plano Plurianual só deve ser alterada mediante proposta específica que verse sobre planejamento. Alterações em lei de diretrizes orçamentárias, igualmente só podem ser efetuadas mediante projeto de lei específico que tratem de diretrizes para o orçamento anual. E assim o é em relação às leis orçamentárias anuais e suas propostas de créditos adicionais.

Por fim, que o Plano Plurianual esteja submetido a imposições de leis orçamentárias anuais, quando o processo orçamentário firmado constitucionalmente exprime exatamente o contrário, ou seja, a previsão e obediência da lei orçamentária anual às ações contidas no Plano Plurianual de sua vigência, em respeito às diretrizes nele estabelecidas para as programações físico-financeiras para o período quadrienal.

Resta-nos atentar para uma última questão legal, a ser dirimida sob julgamento dos efeitos da Lei nº. 11.318, de 2006, ora sob análise de segunda Revisão do Plano. Para a Lei nº. 10.933, de 2004, original do PPA 2004-2007, ter em seu conteúdo os “novos” Anexos I, II e III desta Lei de Revisão, em atendimento à intenção da proposta do Poder Executivo enviada ao Congresso Nacional de consolidação das programações orçamentárias plurianuais do Plano, o texto da Lei nº. 11.318, de 2006, deveria conter artigo específico, imediatamente

anterior àquele que declara a sua vigência, determinando:

Art. Os anexos I, II e III da Lei nº. 10.933, de 11 de agosto de 2004, passam a vigorar na forma dos Anexos II, III, IV desta Lei.

Como o texto publicado não contempla tal dispositivo, legalmente, os Anexos em vigor seriam aqueles originais do Plano, com as adequações efetivamente ocorridas por meio de leis específicas e pela primeira Revisão efetivada com a Lei nº. 11.044, de 2004. Em se observando e se efetivando tal lacuna legal, tornaria, portanto, sem efeito os Anexos constantes da Lei nº. 11.318, de 2006, que realizou a segunda Revisão do PPA 2004-2007, onde, na verdade, não deixou explícito quais Anexos fazem parte de seu conteúdo e quais do Plano original se proporião a consolidar.

3.4 A Terceira Revisão do PPA 2004-2007: Lei nº. 11.450, de 7 de fevereiro de 2007

A terceira Revisão do Plano Plurianual para o período de 2004 a 2007, instituído pela Lei nº. 10.933, de 11 de agosto de 2004, alterado pelas primeira e segunda Revisões, por intermédio das Leis nºs. 11.044, de 24 de dezembro de 2004, e 11.318, de 5 de julho de 2006, foi submetida ao Congresso Nacional no prazo legal de 31 de agosto de 2006 e aprovada em 22 de dezembro do mesmo ano, cuja sanção se deu quarenta e oito dias depois. Tal situação se traduz em fato inusitado, mas positivo, se comparado às datas de aprovação e sanção das revisões anteriores e considerada a tempestiva apreciação pelo Poder Legislativo e a intrigante demora para sanção presidencial em idos do segundo mês do último exercício de vigência do PPA 2004-2007.

A rigor, a terceira Revisão do Plano contemplou a proposta de revisão original do Poder Executivo, notadamente sob os seus aspectos sistemáticos, concebendo novas redações a dispositivos constantes da Lei vigente, devendo se destacar a inclusão de apenas um novo inciso ao art. 6º.

3.4.1 Aspectos Metodológicos

A terceira Revisão do PPA 2004-2007, igualmente às anteriores, não estabeleceu modificações em seus aspectos metodológicos.

Lei nº. 11.450, de 07 de fevereiro de 2007

Altera a Lei nº. 10.933, de 11 de agosto de 2004, que dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2004/2007.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Novamente não houve tratamento claro na ementa da Lei, relevando a Revisão legalmente prevista no Plano original a mera alteração de seu teor, condição de transparência requerida para a avaliação histórico-legal da vigência do PPA 2004-2007.

3.4.2 Aspectos Legais e Sistemáticos

As modificações impostas pela terceira Revisão do PPA 2004-2007 se transfiguram preponderantemente em adequações do texto vigente, tendo sido incluído apenas um novo dispositivo ao texto da Lei, incluindo novo item ao rol de dispensas de discriminação de ações orçamentárias no conteúdo do Plano, como abordaremos adiante.

Art. 1º. Os arts. 3º., 5º., 6º., 8º. e 9º. Da Lei nº. 10.933, de 11 de agosto de 2004, com redação dada pela Lei nº. 11.318, de 5 de julho de 2006 passam a vigorar com a seguinte redação:

CAPÍTULO II DAS METAS FÍSICAS E FINANCEIRAS

Art. 3º.

.....

§ 2º. A obra de valor total estimado superior ao limite estabelecido no § 1º. deverá constituir projeto orçamentário específico, no nível de título, vedada, para sua execução, a utilização de dotações consignadas em outro crédito orçamentário.

A nova redação dada pela terceira Revisão ao § 2º. do art. 3º. exclui a expressão contida no início da redação anterior vigente “a partir do exercício de 2007”. Considera, assim, o fato do exercício de 2007 ser o último da vigência plurianual do Plano, descaracterizando a norma que obrigava, originalmente a partir do exercício de 2005 e posteriormente, sob a ótica da segunda Revisão do PPA 2004-2007, a partir de 2007, portanto, duas alterações original no decorrer de seu pleno vigor, a especificação dos projetos de grande vulto, assim especificado no § 1º. do mesmo art. 3º., em ações e dotações específicas.

CAPÍTULO III DAS REVISÕES E ALTERAÇÕES

Art. 5º.

.....

§ 11. A inclusão de ação orçamentária, se plurianual, poderá ocorrer por

meio de crédito especial ou extraordinário, desde que esse apresente, em anexo específico, as informações referentes às projeções plurianuais e aos atributos constantes do Plano.

A despeito do igual e equivocado tratamento dado pelo Congresso Nacional, já que a alteração do § 11 do art. 5º. não estava prevista no projeto original enviado pelo Poder Executivo ao Legislativo, de adequar o texto vigente Lei à sua execução temporal e suprimir a expressão “a partir do exercício de 2006”, por se tratar de execução finda do Plano quando da aprovação desta terceira Revisão do PPA 2004-2007, a Casa se redime de erro crasso cometido na segunda Revisão do Plano, quando foi estendida a inclusão de ações orçamentárias plurianuais, além de efetivadas por meio das leis de revisão anual e de crédito adicional, por intermédio também de crédito “extraordinário”, termo este suprimido do teor da Lei.

CAPÍTULO IV DO CONTEÚDO

Art. 6º.

I – as ações orçamentárias cuja execução restrinja-se a um único exercício financeiro, observado o disposto no § 1º.

.....

III – os projetos cujo custo total estimado seja inferior aos limites estabelecidos no art. 3º., § 1º.

.....

§ 2º. As ações orçamentárias que se enquadrarem em um dos critérios estabelecidos nos incisos I, II e III comporão o ‘Somatório das ações detalhadas no Orçamento/Relatório Anual de Avaliação’, constante de cada programa observado o disposto no § 1º.

A terceira Revisão do PPA 2004-2007, ao acrescentar a expressão “observado o disposto no § 1º.” ao inciso I e ao § 2º. do art. 6º., torna explícito o que a Lei em vigor já amparava. Ou seja, a previsão da não obrigatoriedade de discriminação no Plano de ações que se restrinjam à sua execução em um único exercício financeiro, mas também estabelece exceção quando obriga a sua inclusão se estiver sob os limites delimitados para aqueles projetos considerados “de grande vulto”, determinando também que a ação seja incluída no Orçamento Anual respectivo, bem como no posterior Relatório Anual de Avaliação do mesmo exercício.

Ainda sob o rol de dispensas de discriminação no Plano constantes do art. 6º., inclui-se o novo inciso III desobrigando os projetos cujos valores não alcancem aqueles

estabelecidos no § 1º. do art. 3º. a serem considerados como “de grande vulto”.

CAPÍTULO V DA DIVULGAÇÃO

Art. 8º. O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão divulgará, pela Internet, no prazo de até noventa dias contados da publicação do Plano e suas revisões anuais:

.....

II – Os anexos atualizados, com as adequações do valor total estimado dos valores financeiros previstos para as ações, das metas físicas e das datas de início e de término dos projetos, bem como das metas físicas das atividades e das operações especiais, em função dos valores das ações aprovadas pelo Congresso Nacional, com as devidas justificativas.

.....

A publicação das alterações efetuadas no PPA 2004-2007, prevista no Capítulo V Da Divulgação, objetivando a divulgação atualizada de seus termos, recebe na terceira Revisão, sob o **caput** do art. 8º., autorização bastante para que ela se dê unicamente por meio da Internet, ou seja, por intermédio da rede mundial de computadores.

Extirpa, ainda, no inciso II do mesmo art. 8º., a inadequada expressão “inclusive aquelas (ações) constantes da lei orçamentária anual”, imposta na segunda Revisão.

CAPÍTULO VI DA AVALIAÇÃO

Art. 9º.

.....

II – demonstrativo, na forma do Anexo II desta Lei, contendo, para cada programa a execução física e orçamentária das ações orçamentárias nos exercícios de vigência deste Plano;

.....

O inciso II do art. 9º. recebe na terceira Revisão redação que, do relatório de avaliação anual do PPA 2004-2007 a ser remetida ao Congresso Nacional, contenha a apenas a execução física e orçamentária das ações, agrupadas nos respectivos programas, restritos aos exercícios de vigência do Plano. Esta modificação sistemática se traduz em contraponto à concepção original do Poder Executivo que propunha a incorporação de um novo exercício a cada revisão anual – idéia não corroborada quando de sua aprovação no Legislativo, mas previsões estas que se mantinham no âmbito das Avaliações anuais.

Art. 2º. Os Anexos II, III e IV da Lei nº. 10.933, de 2004, com as alterações promovidas pela Lei nº. 11.318, de 5 de julho de 2006, passam a

vigorar na forma dos Anexos I, II e III desta Lei.

Art. 3º. Esta Lei entra em vigor em 1º. de janeiro de 2007.

Por fim, a terceira Revisão do PPA 2004-2007 novamente consolidou os Anexos II, III e IV da Lei original do Plano, igualmente ao efetuado anteriormente pela segunda Revisão, de 5 de julho de 2006. Desta feita, ao expressar tais consolidações sob a forma dos Anexos I, II e III da Lei nº. 11.450, de 2007, tornou clara e evidente a omissão detectada na Lei de segunda Revisão, a qual não expressou tal intento, mas ora considerada como então efetivamente realizada pela presente Lei, nos termos de seu art. 2º.

3.4.3 Abordagem Crítica à Terceira Revisão do PPA 2004-2007

A terceira Revisão do PPA 2004-2007, efetivada por intermédio da Lei nº. 11.450, de 2007, a reboque da plena substituição do texto da Lei original efetuada pela segunda Revisão do Plano, persistiu na prática errônea de alterar os termos da lei conforme a sua execução temporal e efetiva, excluindo expressões de caráter transitório, mas que delimitavam a sua executoriedade futura às suas devidas épocas. Caso explícito, as adequações necessárias no âmbito do PPA e das leis orçamentárias anuais para os projetos a serem caracterizados como de grande vulto e cujas redações sofreram alterações sistemáticas no decorrer das sucessivas Revisões do Plano. Tal procedimento não contribui para a melhor aplicação da Lei e, sobremaneira, oculta as exigências requeridas transitoriamente para a adequação operacional do Plano.

A inclusão de desobrigação de discriminação de projetos cujos valores não alcancem aqueles estabelecidos para assumirem a condição “de grande vulto”, de certa forma, corrobora a persistência e ratifica o confronto legal com a Constituição Federal estabelecido na segunda Revisão do PPA 2004-2007, pois, constitucionalmente, o Plano deve contemplar todas e quaisquer ações com execução superior a um exercício, seja físico, seja financeiro.

A terceira Revisão do PPA 2004-2007 também serviu para se redimir da inadequada sobreposição de ações previstas em Lei Orçamentária anual sobre aquelas constantes ou, ainda, inexistentes no teor do Plano, imposta pela segunda Revisão. Tal disposição era notadamente incongruente com o processo orçamentário brasileiro. A Lei original retomou, assim, a preponderância das ações contidas no Plano Plurianual sobre aquelas inclusas nas leis orçamentárias anuais sob sua vigência.

Os cerca de cinco meses que separaram as sanções entre as Leis da segunda e da terceira Revisões justifica o igual procedimento de ambas em consolidar os Anexos II, III e IV do PPA 2004-2007. O exíguo prazo para operacionalizar a infinidade de ações contidas nas diversas programações do Plano para a terceira revisão seguinte transpareceu a ineficiência de tal prática.

Por fim, a terceira Revisão do PPA 2004-2007 novamente consolidou os Anexos II, III e IV da Lei original do Plano, igualmente ao efetuado anteriormente pela segunda Revisão, de 5 de julho de 2006. Desta feita, ao expressar tais consolidações sob a forma dos Anexos I, II e III da Lei nº. 11.450, de 2007, tornou clara e evidente a omissão detectada na Lei de segunda Revisão, a qual não expressou tal intento, mas ora considerada como então efetivamente realizada pela presente Lei, nos termos de seu art. 2º.

4. CONCLUSÃO: Abordagem Crítica Geral ao PPA 2004-2007

O Plano Plurianual para o período de 2004 a 2007 traz à luz a discussão e a ponderação de técnicas pioneiras, casos da adoção de preceitos doutrinários do Planejamento Estratégico Situacional e da forma “deslizante” proposta para o Plano, bem como de mecanismos revisitados em seu conteúdo, como se observa em relação às suas revisões, aos projetos considerados prioritários, à sua avaliação e à sua divulgação.

Sob o aspecto metodológico, o PPA 2004-2007 notabiliza-se pela introdução da participação social na elaboração do Plano, envolvendo entidades não governamentais no processo de escolha das políticas públicas a serem incluídas em seu teor. Tais procedimentos encontram amparo sob técnicas do Planejamento Estratégico Situacional, onde a programação governamental para o médio e longo prazo considera, não só mais o poder de intervenção das ações do Estado enquanto Governo, mas, também, a atuação dos demais agentes sociais envolvidos.

Ocorre que tal fato só foi claramente percebido quando da elaboração da proposta original do Plano, efetivado sob a Lei nº. 10.933, de 2004, instituidora do PPA 2004-2007, na forma dos Fóruns de Participação Social realizados em todos os estados da federação e no Distrito Federal. As três Revisões Anuais efetuadas nos exercícios seguintes, principais ferramentas de modificações e de adequações do Plano não vislumbraram tal procedimento, o que nos parece ter se transformado em prática esquecida, a ser ignorada dali por diante.

As próprias Revisões Anuais do Plano foram concebidas sob a precursora proposta de adoção do entendido “planejamento deslizante”, onde, a cada envio para apreciação das revisões propostas ao Congresso Nacional, adicionar-se-ia um novo exercício físico-financeiro ao Plano.

Tal idéia não foi totalmente contemplada na apreciação e aprovação pelo Poder Legislativo, muito embora tenha sido a sua concepção preservada no âmbito das Avaliações Anuais a serem igualmente enviadas ao Congresso. Entendemos, assim, que as casas legislativas tenham compreendido a pernoscidade da iniciativa, pois tal procedimento traduziria clara interferência no planejamento do Governo seguinte, o qual, ao enviar a sua nova proposta de planejamento para os anos seguintes no início de sua gestão, já encontraria programações previstas no PPA 2004-2007, que atingiria no fim de sua vigência o exercício

de 2010.

Cabe destacar também, acerca das Revisões Anuais efetuadas durante a vigência do PPA 2004-2007, que elas assumiram formas paradoxalmente interventivas e inevidentes sobre os termos quantitativos do Plano, ótica qualitativa sem previsão de ser abordada na presente obra monográfica. Contudo, esta prática é de fácil percepção ao se observar que a segunda Revisão do Plano, além de consolidar novo texto da Lei original, deu novo e completo teor aos anexos com os dados quantitativos de sua programação, procedimento igualmente adotado na terceira Revisão quanto aos Anexos do PPA, isso no exíguo prazo de sete meses.

As modificações tão abrangentes efetuadas no âmbito das duas últimas Revisões do Plano revelam a fragilidade desta ferramenta em suas concepções, deixando exposta a literal instabilidade concedida ao Plano. Afinal, para ficar no mais óbvio em se tratando de uma peça de planejamento, será de tamanha dificuldade, para não dizer que se tornarão tarefas praticamente impossíveis, avaliar os resultados atingidos pelo PPA 2004-2007, bem como efetuar o necessário controle de suas ações, na medida em que serão três edições de cada um dos Anexos a serem observados. Mais grave será a ausência de parâmetros a serem concedidos para os planejamentos futuros e para a elaboração do Plano Plurianual subsequente, alvejando, assim, diretamente o caráter de planejamento de médio e longo prazo.

Outro ponto a ser destacado é a inexistência de qualquer referência aos projetos prioritários voltados à redução das desigualdades inter-regionais previstos na Constituição Federal no inciso I do § 1º. do art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Ainda que se observe o esgotamento do prazo de dez anos estipulados originariamente pela Carta Magna para a adoção de tais projetos para a almejada redução, o fato é que as desigualdades regionais não se dirimiram. Seria, portanto, prudente manter de alguma forma políticas públicas que contemplassem tal digno anseio do constituinte originário.

O PPA 2004-2007 trata, isto sim, de Projetos de Grande Vulto, mas preponderantemente voltados à economicidade dos gastos públicos e ao atingimento de resultados multiplicadores, ainda que justificados como forma de interferir no desenvolvimento social e econômico e no **status** social e regional vigentes.

Ocorre que a definição dos parâmetros e das designações de ações e dotações específicas conferidas aos referidos Projetos de Grande Vulto percebeu em todas as Revisões

do Plano alterações textuais, notadamente nos incisos do art. 3º. da Lei e destacadamente nos seus §§ 1º. e 2º. Fica, desta forma, clara a ineficácia das adequações operacionais efetuadas, refletindo, obviamente, sobre os seus quantitativos físico-financeiros e, conseqüentemente as suas execuções qualitativas, acarretando novamente o PPA 2004-2007 em intangíveis efeitos práticos e de sua efetiva aplicabilidade.

Além da prática das Revisões anuais introduzidas pelo PPA 2004-2007, o Plano ainda vislumbra a possibilidade de alterações, inclusão e exclusões de programas mediante proposta específica do Poder Executivo. Ou seja, extermina desta forma o caráter de médio prazo da execução do PPA para admitir alterações a qualquer tempo de seu conteúdo, assumindo visão de curto prazo para as ações governamentais atinentes ao planejamento para o período de sua vigência.

Tanto é assim que todas as Revisões do Plano contemplaram alterações textuais ao art. 5º., traduzindo os abusos cometidos no decorrer de cada vigência de seus dispositivos em tentativas de tornar a sua redação mais justa ao uso correto do imprescindível mecanismo de adequações igualmente imprescindíveis e tempestivas, não alterações quaisquer.

Para tanto, basta analisar o ementário da Lei nº. 10.933, de 2004, originária do PPA 2004-2007, para constatar um grande número de leis supervenientes que a alteraram, sem que fique claro quais são as decorrentes de projetos de lei de alterações programáticas em específico ou as provenientes de propostas pelas Revisões anuais.

Presume-se que ocorrerá ao PPA 2004-2007, até a sua execução final, ao término do exercício de 2007, a diluição das alterações e adequações físico-financeiras efetuadas, reconhecidamente necessárias sob a égide do Planejamento Estratégico Situacional, acerca da correção de rumos executórios unicamente como ferramenta de gestão, com as Revisões anuais, de cunho preponderantemente sistemático.

Para tanto, admitimos sumariamente a necessidade de haver correções de rumos no âmbito do planejamento de médio e de longo prazo, mas não suportamos a concepção de que o Plano Plurianual seja alterado a cada mudança de rumo político, de governo ou de suas políticas. Aceitamos, por exemplo, que um PPA original de determinado governo assuma conduta específica em relação à conjuntura sócio-político-econômica e que, no decorrer de sua gestão, absorva novos conceitos e novas situações da realidade social. O que deve ficar demonstrado da forma mais transparente possível é a tal guinada nos rumos deste

planejamento, ainda que os resultados finais sejam pífios ou até nulos, fatores a serem compensados com os resultados satisfatórios obtidos pelas novas políticas adotadas.

Por fim, acerca de suas modificações, consideramos que a combinação do grande número de alterações programáticas efetuadas no Plano com a amplitude das Revisões anuais propostas pelo Executivo e efetivadas pelo Congresso Nacional transparecem, sobremaneira, as insipientes técnicas de planejamento adotadas pelo PPA 2004-2007, tornando precárias as possibilidades de se avaliar o desempenho de sua gestão e a consecução de seus resultados.

Consequência direta, o advento das Avaliações anuais a serem conferidas ao Plano, com envio para apreciação do Congresso Nacional em meados do segundo semestre de cada exercício, tornaram-se, além de sua difícil execução, de qualidade questionável, diante das sucessivas alterações quantitativas efetuadas no teor do PPA 2004-2007, na forma dos sucessivos novos Anexos inseridos nas duas últimas Revisões anuais.

Como as atuais ferramentas operacionais não se mostram céleres o suficiente para avaliações confiáveis e transparentes do planejamento público e dos dados constantes na presente proposta de revisão, as tais Avaliações anuais carecerão de consolidação satisfatória para percebermos a sua real utilidade. A própria proposta para a segunda Revisão do PPA 2004-2007 não deixava claras as alterações de programas e ações constantes dos Anexos submetidos ao Congresso Nacional em relação aos Anexos originais do Plano, tão pouco aquelas efetuadas nos exercícios findos de 2004 e de 2005, ou seja, não existiam ainda, à época, valores físico-financeiros consolidados para o Plano.

Todo este conjunto de falhas pontuais identificadas releva o Plano Plurianual para o período de 2004 a 2007 ao espectro falacioso de seus métodos e de sua sistemática. Não identificamos, portanto, a real aplicabilidade das propostas originais do Plano. O tratamento conferido principalmente à sistemática do PPA 2004-2007, notadamente em suas sucessivas e intermináveis modificações, revela uma gestão nevrálgica para o seu horizonte de médio prazo, bem como a ausência de rumo específico a ser seguido, tão pouco a ser alcançado.

BIBLIOGRAFIA

- ALBUQUERQUE, Claudiano; MEDEIROS, Márcio; e FEIJÓ, Paulo Henrique. *Gestão de Finanças Públicas*. Brasília: 2006, 488 p.
- BRASIL. Plano Plurianual 2004-2007: mensagem presidencial (nº. 415, de 28 de agosto de 2003) / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília, 2003, 184 p.
- BRASIL. Presidência da República. Lei nº. 4.320, de 17 de março de 2004.
- BRASIL. Presidência da República. Lei nº. 8.173, de 30 de janeiro de 1991.
- BRASIL. Presidência da República. Lei nº. 9.276, de 9 de maio de 1996.
- BRASIL. Presidência da República. Lei nº. 9.989, de 21 de julho de 2000.
- BRASIL. Presidência da República. Lei nº. 10.933, de 11 de agosto de 2004.
- BRASIL. Presidência da República. Lei nº. 11.044, de 24 de dezembro de 2004.
- BRASIL. Presidência da República. Lei nº. 11.318, de 5 de julho de 2006.
- BRASIL. Presidência da República. Lei nº. 11.450, de 7 de fevereiro de 2007.
- FILELLINI, Alfredo. *Economia do Setor Público*. São Paulo: Atlas, 1990. 202 p.
- HUERTAS, Franco. *Entrevista com Carlos Matus - O Método PES*. São Paulo: Fundap, 1996. 139 p.
- LAGE, Kleber M. *Orçamento Público: O Planejamento no Processo Orçamentário Brasileiro – Planos Plurianuais 1991-2003*. Brasília: FGV Management/Núcleo Brasília, 2004, 73 f. Monografia (Pós-graduação em Planejamento, Orçamento e Gestão Pública, em nível de Especialização). Não publicado.
- MATUS, Carlos. *Política, Planejamento & Governo*. Brasília: IPEA, 1993. 2 vol. (Série IPEA; 143). 591 p.
- REZENDE, Fernando. *Finanças Públicas*. 2.^a Ed.. São Paulo: Atlas, 2001. 382 p.
- RIANI, Flávio. *Economia do Setor Público - Uma Abordagem Introdutória*. 4.^a Ed.. São Paulo: Atlas, 2002. 296 p.
- ROSSETTI, José Paschoal. *Política e programação econômicas*. 7.^a ed. São Paulo: Atlas, 1991. 349 p.
- SANCHES, Osvaldo Maldonado. *Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins*. 1.^a ed. Brasília: Prisma, 1997, 295 p.
- SANDRONI, Paulo. *Dicionário de Economia*. 2.^a ed. rev. e amp. São Paulo: Best Seller, 1989, 331 p.

APÊNDICE A

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
FGV *MANAGEMENT* – NÚCLEO BRASÍLIA

KLEBER MACIEL LAGE

ORÇAMENTO PÚBLICO: O PLANEJAMENTO FEDERAL NO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO BRASILEIRO PLANOS PLURIANUAIS 1991-2003

Monografia apresentada à FGV *Management* – Núcleo Brasília, da Fundação Getúlio Vargas, como requisito de conclusão do Curso de Pós-Graduação “*Latu Sensu*” para a obtenção do título de Especialista/*MBA* em Planejamento, Orçamento e Gestão Pública.

Orientador: Ronaldo Coutinho

Brasília
2004

KLEBER MACIEL LAGE

**ORÇAMENTO PÚBLICO: O PLANEJAMENTO FEDERAL
NO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO BRASILEIRO
PLANOS PLURIANUAIS 1991-2003**

Monografia apresentada à FGV *Management* - Núcleo Brasília, da Fundação Getúlio Vargas, como requisito de conclusão do Curso de Pós-Graduação "Latu Sensu" para a obtenção do título de Especialista/MBA em Planejamento, Orçamento e Gestão Pública.

Orientador: Prof. Ronaldo Coutinho

BRASÍLIA
2004

Com meu apreço ao corpo docente da Fundação Getúlio Vargas, por ambicionar a formação de gestores comprometidos com a coisa pública e voltados ao bem-estar da sociedade, dedico aos amigos e familiares, em especial ao meu filho Dante, a privação do convívio mais intenso durante um ano e ainda do tempo que virá.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	5
2. Breve Histórico Do Planejamento	8
3. Referenciais Teóricos Do Planejamento Público	11
4. O Planejamento No Brasil: Breve Caracterização	20
5. Brasil: Aspectos Legais Do Planejamento	30
6. Falhas Identificadas Nos Planos Plurianuais	35
7. CONCLUSÃO.....	52
APÊNDICE A	56

1. INTRODUÇÃO

Notadamente a partir de meados do séc. XX, o desenvolvimento econômico brasileiro passou a ser fortemente influenciado pelas funções alocativa, distributiva e estabilizadora exercidas pelo Estado, com vistas ao atingimento do crescimento econômico e do desenvolvimento social.

Neste contexto, os orçamentos públicos constituíram-se em referência primordial da economia, em decorrência da capacidade de arrecadação e à destinação dos gastos governamentais. Assim, assumiu-se cada vez mais uma tendência de aproximar seus orçamentos do planejamento públicos, no intuito de alcançar o desenvolvimento sócio-econômico no curto, médio e longo prazos.

Com isso, o processo orçamentário e de planejamento passa a se sustentar em novas bases a partir do novo marco institucional da promulgação da atual Carta Magna brasileira, em 1988.

Mesmo com premissas expressas no texto constitucional acerca da elaboração das peças orçamentárias e suas diretrizes, notadamente no âmbito do planejamento e do Plano Plurianual - PPA, percebe-se que o processo ainda não se consolidou, assumindo um papel indefinido.

Se foram eleitos quatro Presidentes da República desde então, igual número de Planos Plurianuais foram elaborados pelo Executivo, discutidos, votados e aprovados pelo Legislativo. Em cada uma das Leis, um Plano foi totalmente distinto dos seus subseqüentes. Isso vale para sua apresentação legal na forma da lei que o instituiu e para o seu conteúdo, princípios, técnicas e métodos.

Diante desta constatação, o presente trabalho monográfico se propõe a discutir exatamente os métodos apresentados em cada um dos Planos Plurianuais instituídos após a promulgação da nova Constituição Federal, em outubro de 1988, até a sua apresentação junto à banca examinadora da Fundação Getúlio Vargas, Núcleo Brasília, em fins de abril de 2004, o que abrange os PPAs para os períodos de 1991 a 1995, 1996 a 1999 e 2000 a 2003, carecendo de análise o Plano Plurianual para o período de 2004 a 2007, que ainda não havia sido aprovado no Congresso Nacional, onde se encontrava em fase final de discussão.

Para isso, apresentamos inicialmente uma contextualização com a finalidade de efetuar uma ambientação do tema.

Em 2. *Breve Histórico do Planejamento*, o propósito foi o de justificar a intervenção estatal nos rumos da sociedade, notadamente sobre o aspecto econômico-social, perpassando desde a antiguidade, quando a humanidade se utilizava de técnicas primitivas e intuitivas de planejamento, pela formação das nações e o reconhecimento dos Estados Nacionais em fins da Idade Média, até o confronto teórico-ideológico entre o liberalismo/capitalismo e o socialismo, donde surgiram as teorias, técnicas e modelos intervencionistas.

Adiante, discorremos em 3. *Referenciais Teóricos do Planejamento Público* a positivação de tais métodos, indicando as funções políticas reconhecidamente a serem exercidas pelo Estado (3.1) e o processo de planejamento em si (3.2), sob as égides do *Planejamento Normativo ou Tradicional* (3.2.1), o qual se propõe a delimitar o futuro pretendido, e o *Planejamento Estratégico Situacional* (3.2.2), em seu intento de provocar uma '*Mudança Situacional*' ao considerar a convergência (e divergência) de estratégias dos tantos '*atores sociais*' relacionados.

Apresentamos ainda uma *Breve Caracterização do Planejamento no Brasil* (4.), ao referenciar as atuações governamentais ocasionais e descontínuas no enfrentamento dos problemas nacionais surgidos até meados do séc. XX e, já no âmbito do planejamento, os sucessivos programas e planos de médio e longo prazos instituídos e implantados até fins da déc. de 80.

A essência do presente trabalho passa a ser tratada a partir de 5. *Brasil: Aspectos Legais do Planejamento*. Antes, constatamos as primeiras previsões legais características do planejamento, em leis, atos e decretos-lei (5.1 *Referencial histórico*).

A partir de 5.2 *Constituição Federal de 1988*, analisamos seus preceitos acerca do processo de planejamento brasileiro, abrangendo à análise da compatibilização dos Planos Plurianuais com as Leis Orçamentárias Anuais e suas Diretrizes.

Com tudo isso, seguimos para 6. *Falhas Identificadas nos Planos Plurianuais*, onde foram analisadas a Lei n.º 8.173, de 30 de janeiro de 1991, que instituiu o Plano Plurianual para o quinquênio 1991/1995; a Lei n.º 9.276, de 9 de maio de 1996, que dispôs sobre o Plano Plurianual para o período de 1996/1999 e outras providências; e a Lei n.º 9.989, de 21 de julho de 2000, que dispôs sobre o Plano Plurianual para o período de 2000/2003.

Neste item, foram analisadas as disposições constantes do instrumento legal que instituiu os respectivos Planos e o seus conteúdos, nas formas dos Anexos. Não realizamos

maiores comparações entre eles, por considerarmos ser um procedimento mais coerente no âmbito de suas execuções, quando se é possível delinear comparativamente seus programas e ações.

2. BREVE HISTÓRICO DO PLANEJAMENTO¹

O planejamento como instrumento de política econômica voltado à consecução de objetivos e resultados específicos é matéria relativamente jovem, como o é a economia positiva. Mas o homem pratica o planejamento e os princípios econômicos desde há muito tempo, reconhecidamente ao passar de sociedades nômades a sedentárias, dos tempos antigos à Idade Média, que vão até o séc. XV.

A demanda social por atividades produtivas, que passaram a ser orientadas e regidas, na grande maioria dos casos, por sistemas centrais dotados de poder consuetudinário, coincidiu no tempo com o avanço dos estudos doutrinários econômicos. Planejar se confundiu, então, com executar políticas econômicas e programar as ações estatais e governamentais, baseadas em modelos embrionários e rudimentares da nova economia positiva. Isso exigiu forte normatização da produção, do comércio e da apropriação de rendas.

Tais necessidades intuíram e originaram os Estados soberanos e Governos absolutistas que predominariam nos séc. XVI e XVII. Se nos tempos passados os Estados constituídos voltavam-se às demandas de suas coletividades, a intervenção econômica governamental, subjugada à rígida centralização política, permaneceria como característica marcante do mercantilismo que viria a se instalar. Em tempos medievais, a concepção de riqueza era revertida sob a forma de terras e propriedades. No período subsequente, ouro e prata eram os sinais evidentes da riqueza de uma Nação, distinguindo, assim, a doutrina mercantilista como a "*a política do poder econômico*"², onde o trabalho, a produção, os mercados e preços eram amplamente regulamentados, consolidando, desta forma e mais ainda, a soberania do Estado, principalmente mediante o fortalecimento do poderio militar e o acúmulo de metais preciosos.

Tamanho poder estatal gerou centralização de riqueza decorrente do concentrado poder político pelas castas nobres das mais diversas nações, provocando desigualdades evidentes entre classes que participavam ativamente das atividades econômicas. Formar-se-ia um ambiente favorável ao desenvolvimento de novas concepções econômicas, com ênfase à liberdade individual e a pressupostos democráticos, da livre iniciativa e da concorrência.

Os séc. XVIII e XIX foram cenários desta transformação, destacadamente na Europa, berço dos ideais liberais. Sob o princípio de *laissez-faire, laissez-passer* (deixar fazer,

¹ ROSSETTI, José Paschoal. Política e programação econômicas. 7.ª ed. São Paulo: Atlas, 1991. Concepções contidas em *Cap. 2 A Evolução da Política e da Programação Econômicas*.

² Idem, p. 39.

deixar passar), preconizou-se a doutrina do liberalismo econômico de John Stuart Mill, Adam Smith, David Ricardo, Thomas Malthus, J. B. Say e F. Bastiat, dentre outros. Em contraponto ao Estado soberano e intervencionista, os rumos econômicos ficariam nas mãos do mercado. A propriedade privada se encarregaria dos meios de produção e direcionaria os recursos naturais e de produção mais facilmente disponíveis. Daí, presumia-se a garantia da satisfação individual, coletiva e, conseqüentemente, do progresso social das Nações.

Os princípios do liberalismo clássico se difundiram nas economias das principais nações industrializadas de então, notadamente naquelas de cunho capitalista - sistema econômico e social. Nelas, a geografia da apropriação de riqueza muda, com o capital passando a ter uso urbano predominante, e o papel do Estado assume foco burocrático, com preponderância em aspectos regulamentares e fiscalizadores do sistema econômico.

É quando o séc. XX revela caminhos distintos quanto à interferência governamental nos rumos sócio-econômicos das nações. Das experiências, evidências, aplicações e conseqüências do sistema liberal clássico, surgem propostas socializantes, fundamentadas nas teorias desenvolvidas pelos alemães Karl Marx e Friedrich Engels, e de revisão do liberalismo, capitaneada pela redefinição dos pressupostos da economia clássica sugerida por John Maynard Keynes. Se no socialismo científico de Marx-Engels o Estado intervém plenamente através do comando unificado e global da economia, no keynesianismo ele interfere sem atingir totalmente a autonomia da iniciativa privada.

Até a II Grande Guerra, a dualidade estabelecida pelo planejamento keynesiano e pela planificação socialista para a programação econômica por parte do Estado sofreu duros golpes. De um lado, devido às crises no sistema capitalista que afetou globalmente as nações. Por outro, ante a dificuldade operacional de se implantar um plano central e unificado que atendesse a execução de uma política econômica programada. Paradoxalmente, tais fragilidades propiciaram o reestudo de suas doutrinas e o fortalecimento do dirigismo governamental. Nas economias de tradições liberais, onde o controle estatal se deu de forma parcial e temporário, a ênfase foi na ação reguladora governamental. Naquelas sem a livre iniciativa, o controle global e permanente impôs rumos aos recursos produtivos, estabelecendo a sua forma de aplicação.

Ainda assim, no decorrer do séc. XX, principalmente na sua primeira metade, o grau de intervenção estatal não encontrou uma justificação teórica e doutrinária predominante ou até unânime. O fato é que nas economias de controle centralizado, ocorreu uma tendência de se ampliar as margens de liberdade de ação para as iniciativas privadas, em nome da

rentabilidade econômica. E nas economias de tradição liberal, o planejamento estatal assumiu feição indicativa, referencial. Assim, as inflexibilidades da intervenção global e da não-intervenção cederam lugar a revisões constantes e gerais em suas fórmulas.

A exemplo disso, uma espécie de simbiose do planejamento e da planificação passou a ser percebida nas nações subdesenvolvidas. Enquanto assistidos por diretrizes de importantes organismos econômico-financeiros internacionais, como o Fundo Monetário Internacional - FMI e o Acordo Geral de Tarifas e Comércio - GATT, estes países foram induzidos a implantar modelos de intervenção parcial, onde a propriedade dos meios de produção ficam divididos entre as esferas pública e privada. O livre empreendimento passou a ser garantido, muito embora convivesse com a intervenção governamental em setores ou regiões carentes. E a concorrência empresarial passou a se orientar (e se estimular) por instrumentos da política e da programação econômica estatal.

Na última década do séc. XX predomina a filosofia neoliberal no mundo econômico. Muito embora incipiente, por carecer de definição e consenso doutrinários e teóricos precisos, o neoliberalismo pretendeu redimensionar o papel do Estado ao abominar a intervenção plena - um modelo desgastado e praticamente falido desde idos dos anos 80 - sem contudo submeter a abstenção do dirigismo governamental pretendida pelo liberalismo clássico.

Atualmente, a intervenção governamental nos rumos econômicos das nações não somente é reconhecida como recomendada e praticada amplamente, desde que direcionada precipuamente aos interesses individuais, coletivos e privados. Sendo assim, as diretrizes políticas e de programação estatal se revestem de importante instrumento para o planejamento econômico nacional e global. Desta forma e indistintamente, o que se pretende é alcançar crescimento econômico e desenvolvimento social, mediante a especificação pelo Estado de objetivos realizáveis por meios factíveis.

3. REFERENCIAIS TEÓRICOS DO PLANEJAMENTO PÚBLICO

Notadamente no decorrer do séc. XX, o posicionamento histórico contemporâneo das políticas econômicas relacionadas à programação e ao planejamento públicos faz transparecer a consolidação das políticas públicas aplicadas mediante o firmamento científico em doutrina. Essa positivação se deu concomitantemente à intervenção estatal na economia, caracterizando a legitimação das ações governamentais em seus diferentes graus de intervencionismo em prol do atingimento do crescimento econômico e do desenvolvimento social almejados nas mais diversas nações.

Até meados do século passado, observam-se atuações conjunturais de Estado, voltadas ao atendimento de demandas sociais e econômicas imediatas, condicionando ações públicas e privadas à realidade vigente. Da metade seguinte do século em diante, a tricotomia disseminada pela classificação dos países entre desenvolvidos, subdesenvolvidos e não-desenvolvidos provocou o surgimento de teorias e parâmetros que subsidiassem a forte influência exercida pelas ações e políticas governamentais.

3.1. Funções do Estado

Richard M. Musgrave, em sua obra "Teoria de Finança Pública" (*The theory of finance public, New York: McGraw-Hill, 1959*)³, aborda e justifica com clareza e objetividade a amplitude das políticas econômicas governamentais. Numa classificação tradicional, Musgrave reconhece três funções exercidas pelo Estado, as quais argumentam a necessidade de sua intervenção na alocação de recursos pelos agentes econômicos:

- (i) *política alocativa* - intervenção voltada a ajustamentos na alocação dos recursos disponíveis na economia, visando ao alcance de maior eficiência do mercado; à produção de bens pelo Estado cujos mercados se mostram inviáveis, de alguma forma, no todo (*alocação intra-setorial*) ou em parte (*alocação intersetorial*); aos investimentos privados, a exemplo dos serviços de segurança e justiça; e ao crescimento econômico, nas ingerências de governo que afetam a acumulação presente em favor do consumo futuro, a exemplo da construção de uma hidrelétrica, que além de atender a demanda premente se prestará ao atendimento do aumento de demanda ao longo do tempo;
- (ii) *política distributiva* - intervenção voltada a ajustamentos no perfil da

distribuição da renda em busca de maior igualdade entre classes da sociedade; é função de incômodo no quadro social resultante da concentração de recursos de produção e de desníveis de produtividade, principalmente em economias de mercado; as ingerências mais utilizadas são aquelas impostas via sistema tributário, em seus mecanismos de progressividade, regressividade e proporcionalidade, e via gastos governamentais de transferências que beneficiem, direta ou indiretamente, classes de renda mais baixa; e

(iii) *política de estabilização* - visa à manutenção ou atingimento da estabilidade econômica, estabelecendo níveis de produção, de emprego, de preços e equilíbrio das contas externas; dispõe de políticas alocativas e distributivas para alcançar níveis macroeconômicos favoráveis à estabilidade e ao crescimento econômico.

*José Paschoal Rossetti*⁴, célebre economista brasileiro reconhece fatores motivacionais para a intervenção parcial do Estado.⁵

Mas antes de demonstrar tais fatores, cabe uma breve nota acerca da política como ciência, reconhecida como aquela relacionada aos interesses e ações do Estado ou do Governo, que envolvam poder e autoridade de seus entes. No que concerne à política pública, seria aquela "*atuação sobre variáveis e expressões com o objetivo de alcançar resultados que podem ser ou não de caráter econômico*".⁶

Assim, conforme Rossetti, ao exercer suas atribuições, o Estado se vê diante de escolhas de políticas econômicas no sentido da:

(i) *correção de desajustamentos* em desequilíbrios nos níveis de emprego, preços e transações externas; sobre os 'efeitos de dominação', que afetam a estrutura empresarial, o mercado de recursos e o de produtos; na distribuição individual e regional da renda; e no aproveitamento de recursos naturais ou na degradação do meio ambiente;

³ in Rezende (2001; p. 18) c/c in Fillelini (1990; Cap. 5 - Políticas econômicas governamentais; p. 51-57).

⁴ Rossetti. 1991.

⁵ Como visto em 2. Breve Contexto Histórico, atualmente, a intervenção plena se mostra altamente inoperante e ineficaz, principalmente após os anos 80 do século passado.

⁶ Walker, Ronald. '*De la Teoría Económica e la Política Económica*'; Madrid, Aguilar, 1974 in Rossetti. 1991, p. 28-29).

- (ii) *suplementação da iniciativa privada* com a realização de investimentos públicos para a formação de capital social, dentre eles a localização de novas reservas naturais, capacitação humana e mudança de padrões tecnológicos que incentivem os investimentos privados, e para melhoria da infra-estrutura em áreas não atrativas ou impraticáveis aos interesses particulares, além das questões relacionadas à defesa nacional e ao consumo bens e serviços de uso coletivo; e
- (iii) *coordenação geral para que se atinjam os fins da política econômica* na prática de ações organizadas visando o crescimento.

Este último fator descrito por Rossetti, demonstrado de forma genérica, de certa forma dissimula a complexidade envolvida no curso da política e da programação públicas, pois estes envolvem "*objetivos de crescimento, de estabilidade ou de melhor repartição dos frutos das atividades sociais de produção (que) possam ser efetivamente cumpridos, dentro dos horizontes de tempo para os quais foram programados*".⁷

Esta complexidade, muito embora se dê preponderância ao enfoque econômico, justamente por envolver ações e recursos públicos voltados às funções descritas por Musgrave, revela uma série de outros fatores reconhecidamente relevantes. O Estado não pode se furtar, por exemplo, aos aspectos sócio-culturais da sociedade. Tão pouco, pode almejar objetivos complexos se não conta com um aparato físico e humano suficientemente instalado e preparado em sua estrutura administrativa, à altura do nível requerido para as suas execuções. Igualmente relevantes, senão os mais importantes, a estrutura jurídica e a organização política da sociedade são 'fatores extra-econômicos' diretamente relacionadas à programação pública, pois, se aquela condiciona a adoção de modelos propositivos à legislação constitucional e de direitos tributários e trabalhistas, dentre tantos, esta subordina a programação à legitimidade de suas iniciativas no sentido da aplicação de medidas voltadas à elaboração, proposição ou reformulação de políticas públicas, principalmente as de médio e longo prazos, ou seja de políticas de planejamento.

3.2 O Planejamento

As variadas bases teóricas colocam governantes e agentes públicos diante do desafio da elaboração de políticas econômicas, de programação financeira e planejamento de ações que orientem e envolvam o desenvolvimento social e o crescimento econômico no

médio e longo prazos.

Muito embora possa se confundir política e programação econômicas com o planejamento, é importante, aqui, aproveitar a clarividência do economista chileno Carlos Matus, para ressaltar que “o planejamento econômico é (apenas) um caso particular e limitado da teoria geral do planejamento e de sua prática social” e que “quando se fala em planejamento, referimo-nos ao processo de desenvolvimento econômico social. Mas o planejamento, como parte de teoria geral, pode aplicar-se a qualquer atividade humana em que é necessário um esforço para alcançar um objetivo”.⁸

E Donald S. Watson⁹ reconhece a abrangência da política pública ao englobar em seu corpo de principais 'objetivos básicos' as políticas social, exterior e de defesa nacional em consonância ao 'progresso e desenvolvimento'. Estes últimos seriam atingidos pela combinação de 'objetivos primários' de política econômica, agregando 'objetivos secundários'.

Os 'objetivos primários' de política econômica de Watson encontram ressonância na classificação de Kirschen¹⁰, que distribui os principais objetivos das políticas públicas em 'objetivos conjunturais', de curto prazo, e 'objetivos estruturais', de médio e longo prazos. Em comum, a expansão da produção, a melhoria na distribuição da renda e da riqueza, a eficaz alocação dos fatores de produção, a proteção para determinados setores ou indústrias e a satisfação de necessidades coletivas - todos concernentes a políticas que demandam uma programação criteriosa que leva tempo e ações específicos.

A interação de todas estas políticas pode se revelar conflitante ante os resultados maiores almejados. E conciliar níveis adequados de emprego da produção e do trabalho, a estabilidade nos níveis de preços e o equilíbrio no balanço de pagamentos, combinados, ainda, com a acumulação e consumo ideais pela sociedade, pode se mostrar tarefa bastante complexa e difícil. Isto porque a execução da política pública nunca atingirá completamente o seu

⁷ Rossetti, 1991, p. 89 (adequação sintática nossa).

⁸ Matus, Carlos. *Política, Planejamento & Governo*; Brasília, IPEA, 1993, Tomo I, p. 28 e 10-11).

⁹ Watson, Donald S. "Política Económica"; Madrid, Editorial Gredos, 1965; Cap. I, item 'La Política Económica como parte de la Política Pública' c/c Cap. V, item 'La Estructura Fines-Medios de la Política Económica' in Rossetti, 1991, p. 28-29 (Figura 1.4. A política econômica vista como parte de uma expressão mais ampla: a política pública) e p. 137-139, respectivamente.

¹⁰ Kirschen, E. S. *Economic Policies Compared: West and East*; 2 vols., Amsterdã, North-Holland; American Elsevier, 1974 in Rossetti, 1991, p. 132: "A classificação proposta por Kirschen resultou da análise da política econômica adotada por sete economias ocidentais (Alemanha Ocidental, Bélgica, Estados Unidos, França, Holanda, Itália e Reino Unido) e por oito economias do bloco coletivista (Alemanha Oriental, Bulgária, Tchecoslováquia, Hungria, Iugoslávia, Polônia, Romênia e União Soviética), no período compreendido entre 1949 e 1972. Cabe observar que essa classificação, entre as mais assiduamente citadas, é a que alcança maior grau de universalidade, tendo em vista a diversidade das bases institucionais das quinze economias da amostra analisada. No entanto, essa classificação está sujeita à ressalva de que a amostra não incluiu nações

intuito, impossibilidade que simplificada se explica pela máxima de que "as demandas da sociedade são infinitas, enquanto os recursos disponíveis para tal são escassos". E é neste dilema que vive o Estado, entre suas ações e atribuições.

As aspirações da sociedade não serão totalmente atendidas, mas os governantes, em sua responsabilidade social, devem assumir diretrizes de atuação que espelhem estes anseios para o atendimento do possível. A escolha dos objetivos da política pública estará subordinada diretamente às diretrizes especificadas, permeando critérios éticos, além dos técnico-metodológicos, que convalidem a coerência e os valores da sociedade.

3.2.1 O Planejamento Normativo ou Tradicional

Osvaldo M. Sanches, advogado, Mestre em Administração Pública e Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira no Congresso Nacional, editou obra¹¹ consolidando verbetes que integram o jargão orçamentário, donde destacamos o seguinte:

“PLANEJAMENTO – (...) Processo estruturado no sentido de coordenar o exercício de opções (definição de objetivos, ações e meios a mobilizar para a realização de um objetivo) com vistas à tomada de decisões que maximizem – em termos de eficiência, eficácia e efetividade – o emprego de recursos escassos e que ordenem processo de execução. (...) Sua etapa básica – e provavelmente a mais importante – é a de diagnóstico dos problemas e pontos de estrangulamento. A partir desta são fixadas as prioridades de intervenção e os objetivos a serem atingidos (...).”

Tais preceitos são corroborados por James Giacomoni, economista, acerca da importância do planejamento estatal associando-o aos orçamentos públicos, ao destacar:

“A nova concepção ambiciosa integra de forma sistemática: os diagnósticos e prognósticos, os objetivos, a análise de cursos alternativos, os programas e projetos com suas metas, os recursos a serem empregados, a indicação de custos, bem como os esquemas de avaliação e controle.”

Isso requer - ainda que de maneira independente, mas interrelacionada - observação acurada e sistemática da realidade como ela 'era, é, será' e aplicação de princípios, teorias e leis científicas, de maneira metódica, para a elaboração de políticas públicas propositivas voltadas a uma nova realidade, planejada, e que demonstre como ela 'deve ser'.

Para se obter objetivos satisfatoriamente delimitados, há que se fazer um levantamento cuidadoso dos problemas conjunturais e estruturais vigentes a serem equacionados. Eis, aqui, o aspecto mais crítico do processo de planejamento, vez que dele resultarão os diagnósticos, fundamentados e racionais, para o embasamento metodológico de seus objetivos, no sentido de que sejam executados, acompanhados e controlados técnica e

insuficientemente desenvolvidas.”; e p. 133.

metodologicamente.

A realidade e seus problemas só serão satisfatoriamente descritos se forem obtidos mediante dados fidedignos e especificadores de períodos anteriores. Isto quer dizer que são necessários parâmetros para as políticas públicas executadas, de tal forma que possam ser analisados criticamente os seus resultados em relação ao anteriormente programado. Desta avaliação, surgirão documentos oficiais que subsidiarão o corpo técnico público na elaboração da política que se almeja para a realidade futura. Este é um estágio em que há um maior nível de agregação nos objetivos, os quais não devem ser pormenorizados mas compositores de uma programação global. Tal característica infere, então, a concepção de que a consecução das políticas elaboradas ainda não adquirirá caráter definitivo.

O estabelecimento de diagnósticos dos problemas verificados é um momento em que se constróem hipóteses a partir das observações da fase anterior e que viabilizam as ações nos momentos subseqüentes. E várias são as situações e problemas detectados, para o presente e para o futuro. Torna-se necessário, então, avaliar a inter-relação de suas prováveis causas, de modo a serem indicados conflitos e restrições inerentes ao encaminhamento de soluções específicas. Agregar todos estes passos culminará na definição de diretrizes preliminares que agregarão as políticas públicas em maior grau de detalhamento dos programas, que já assumem características setoriais e regionais.

Especificadas preliminarmente as diretrizes, parte-se ao processo de escolhas políticas em si, onde as ações são determinadas por programas formalmente elaborados e que assumirão o perfil da intervenção proposta e suas finalidades, no curto e no longo prazos. É o veio estratégico do planejamento público, em que são definidos os orçamentos anuais e plurianuais de investimentos para o setor, bem como indicadores para o setor privado envolvendo metas globais direcionadas ao desenvolvimento econômico e social do país. Para tanto, esta delimitação se reveste de análises de viabilidade conseguidas mediante a realização de *testes de coerência*, que verificam o nível operacional das ações programadas.

A execução das ações programadas requer metodologia específica para sua consecução, pois elas devem ser organizadas em projetos que visem empreendimentos específicos dos setores público e privado e que vislumbrem os objetivos setoriais e regionais especificados detalhadamente, bem como as metas programadas. Desta forma, é imperativo o

¹¹ Sanches, Osvaldo M.; *Dicionário de Orçamento e Planejamento e Áreas Afins*.1997.

devido acompanhamento de tais projetos mediante técnicas de controles que apontem eventuais desvios em relação aos objetivos estabelecidos, caracterizando esta fase como a de medidas de correção para que se alcance os resultados previamente desejados.

Estas seriam as etapas metodológicas do planejamento tido como tradicional - quais sejam: o conhecimento da realidade e o diagnóstico dos problemas, a formulação da política e aprovação do plano, a execução e, por fim, o seu controle e avaliação. Carlos Matus, economista chileno, um crítico dos moldes tradicionais de planejamento, o define como um método determinista, fundado no cálculo da predição - "*com viés autoritário e tecnocrático*".¹² O plano tradicional é "*um conjunto mecânico de metas precisas e contém uma direcionalidade estratégica que assinala um caminho (que) projeta o futuro como um dever-ser único, baseado em predições precisas*".

3.2.2 Planejamento Situacional

Em contraponto ao planejamento tradicional, o planejamento situacional como método de planejamento estratégico governamental propõe a previsão de possibilidades futuras, como forma de reger as ações do presente, ao contrário de se arriscar a prever o futuro.

Carlos Matus, fiel defensor da utilização das técnicas e métodos do planejamento estratégico situacional, considera que o planejamento normativo, ao relevar a *politicagem e o tecnocratismo* governamentais mediante ações improvisadas para as realidades não previstas em plano prévio, não considera a capacidade que os demais agentes sociais, além do governo, têm de interferir na realidade futura. Assim, um planejamento situacional deve ponderar, além do poder que tem o governo e seus governantes, o poder de atores sociais interessados e envolvidos para explicar claramente uma situação, de forma a vislumbrar a alteração do sistema social para o alcance de uma realidade melhor – a *Mudança Situacional*.

Esta postura dita estratégica avança muito além da programação e do planejamento puramente econômicos, pois relevam muito mais do que os recursos de produção ao avaliar fatos políticos, sociais e culturais e considerar centros de poder atinentes às forças e personalidades que representam parcelas da sociedade. Reconhecidos como *Atores Sociais*, o planejamento estratégico os considera sujeitos da mudança situacional.

Ocorre que, quaisquer que sejam as mais diversas ações dos demais atores sociais,

¹² Huertas, Franco. *Entrevista com Carlos Matus - O Método PES*; Fundap, 1996, p. 70-71.

elas são bastante influenciadas pelas ações estratégicas governamentais, dado a importância da capacidade que o governo tem de interferir nas realidades social e econômica futuras.

Um plano de governo elaborado sob os preceitos do planejamento situacional pressupõe perceber uma situação inicial, “*que visa compreender as causas complexas dos problemas e a partir da qual (o plano) se conforma*”¹³, reconhecendo-a como o presente que norteará o futuro e viabilizando-o a “*prever possibilidades para prever ações e, conseqüentemente, ser oportuno e eficaz na ação*”¹⁴.

Carlos Matus, em sua obra “*Política, Planejamento & Governo*” (1993), elenca argumentos que fundamentam a necessidade de se efetuar um planejamento sob os moldes da análise situacional. Os governantes e gestores, para a idealização de um plano, devem almejar um futuro compatível com o situacional do presente. Para isso, é necessário “*prever as possibilidades do amanhã para desenhar antecipadamente o que (se deve) fazer (no presente)*”¹⁵, a fim de propiciar ações oportunas e eficazes suficientemente velozes ante os desvios inevitáveis que ocorrerão por causa da infinidade de possibilidades decorrentes das diversas ações de cada um dos atores sociais.

Argumenta, ainda, Matus que a eficácia das ações bem planejadas depende da capacidade gestora em aprender com os erros ocorridos e igualmente inevitáveis, evidenciando, sobremaneira, a necessidade da “*mediação entre passado e futuro*” como forma de acumular conhecimentos que subsidiem as ações seguintes. Fica configurado, então, o “*planejamento como mera análise do presente e para o presente; um processo de escolha que precede e preside a ação prática para eficácia do processo de governo e de planejamento, que devem coincidir no tempo presente.*”

O sucesso de um plano, por conseguinte, dependerá da *coerência global* auferida pela *ação central* de seus gestores e elaboradores, o que só será obtida pela determinação de objetivos que amparem ações atinentes aos anseios contextuais dos diversos atores sociais para o atingimento da almejada *Mudança Situacional*, a qual possui “*múltiplas vias (muito embora) nem todas (estejam) sob controle dos atores envolvidos no conflito situacional*”¹⁶.

Matus vaticina: para que esta *mecânica do planejamento* alcance resultados satisfatórios, roga-se necessário a “*avaliação permanente tanto da evolução da mudança*”

¹³ Matus, Carlos. *Política, Planejamento & Governo*; Brasília, IPEA, 1993, Tomo II, p. 584, item 124).

¹⁴ Idem, Tomo I, p. 22.

¹⁵ Idem, Tomo I, p. 20 (adaptado).

¹⁶ Idem, Tomo I, p. 232 (adaptado).

situacional quanto dos resultados reais alcançados após cada ato de intervenção social, ou depois que algum evento não planejado ou exógeno ao sistema altere as características da situação ou suas tendências; supõe comparar o planejado e o alcançável com o obtido em cada situação; exige também analisar se o curso seguinte do movimento planejado está na direção correta”¹⁷.

O planejamento estratégico situacional, muito embora esteja em nítida fase de aperfeiçoamento, ainda carece de “*uma reavaliação prática consistente*”, como bem reconhece Carlos Matus em suas obras.

¹⁷ Idem, Tomo I, p. 237-238.

4. O PLANEJAMENTO NO BRASIL: BREVE CARACTERIZAÇÃO¹⁸

Discorrer acerca de planejamento em âmbito nacional nos remete ao pós-anos 10 do séc. XX, já que do período pré-republicano até a Nova República no Brasil não se percebe a aplicação de políticas específicas de longo prazo. Envoltos por cenários políticos conturbados, a programação econômica que se viu até então foi restrita a políticas governamentais voltadas aos interesses da produção agrícola de monoculturas, com os setores comerciais e industriais sendo incrementados mediante o excedente da riqueza e da renda agregados pelos fazendeiros. Assim, a aplicação de métodos e técnicas de planos e planejamento globais nos primeiros quatro séculos no Brasil é de difícil percepção, senão improvável, sob a ótica da economia positiva. *"O policentrismo da economia brasileira, a complexidade e compatimentalização de sua vida social, a assimetria de seu processo de desenvolvimento são responsáveis por esta ausência"*¹⁹.

O poder público, até então, administrou de forma ocasional e descontínua os problemas nacionais, os quais, contrariamente, exigiriam ações elaboradas e constantes. *"Assim, são raros os exemplos de atividades planejadas em toda a fase colonial, no Império e na Primeira República. E os que podem ser encontrados trazem a marca da eventualidade"*.²⁰ Para tal, preponderaram a falta de conhecimentos técnicos e teóricos e o despreparo organizacional da esfera pública, em prejuízo da elaboração e implantação de modelos globais de planejamento.

Estimuladas pela crise econômica mundial verificada em 1929 e pelo rompimento político da Velha República, a partir da déc. de 30, ações plurissetoriais do governo central são articuladas com o propósito de acelerar o crescimento e alcançar melhores níveis de desenvolvimento para o Brasil.

Desta forma, caracterizou-se o rompimento da postura governamental de dirigismo setorializado eventual e encadeou procedimentos embrionários de políticas de planejamento mais amplas. Passa-se, sobremaneira, ao amadurecimento de *processos racionais* de programação governamental baseados em critérios técnicos desenvolvidos ao nível da economia positiva, principalmente com a criação de organismos específicos para formular, executar e controlar os planos de governo.

¹⁸ Idem, 3.3, p. 100-126.

¹⁹ Lessa, Carlos, *Quinze Anos de Política Econômica*, em *Cadernos do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas*, Universidade de Campinas, Brasiliense, 1975 in Rossetti, 1991, p. 100.

²⁰ Costa, Jorge Gustavo da Costa, *Planejamento Governamental: A Experiência Brasileira*. Rio de Janeiro, FGV, 1971 in Rossetti. 1991, p. 101.

A primeira experiência de planejamento com o veio plurissetorial pôde ser percebida com o advento do Plano de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional, em 1939. O documento original definiu diretrizes e fixou metas para a ação governamental voltadas a setores específicos da economia - mineral (petróleo, carvão e ferro), transporte, saúde e defesa nacional, tidos como fundamentais ante suas características dinamizadoras. Presunçoso, o plano, ao seu término em 1943, demonstrou alto grau de aplicabilidade, ao executar 95% dos dispêndios orçamentários previstos, mobilizando 98% das fontes de financiamentos orçados.

Sucedâneo ao Plano de Obras Públicas, o Plano de Obras e Equipamentos, de 1943, deu seqüência ao anterior fixando metas para a área estatal. Com metodologia e abrangência semelhantes, principalmente no que se referiu às fontes de financiamento, em sua primeira metade, até 1946, foram mobilizados 93,67% das estimativas orçadas para o período.

Em 1950, o Plano Saúde-Alimentação-Transporte-Energia (SALTE) foi o primeiro a extrapolar a fixação de metas para a esfera estatal, firmando também metas indicativas para o setor privado. O atingimento destas metas se daria mediante a concessão de linhas de crédito de agentes financeiros oficiais voltadas ao empreendimento de projetos de investimentos especificamente programados.

Para isso, o planejamento e a programação econômica nacional experimenta um primeiro marco, em 1952. Aliada à realização dos *primeiros estudos agregativos da economia brasileira* decorrentes do Plano SALTE, a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), em sua tarefa de avaliar projetos e oferecer a estes suportes técnico e financeiro com linhas de crédito de longo prazo, lançou *bases técnicas e institucionais para o início de um novo período*.

Muito embora suas taxas de realização tenham ficado aquém das estimadas, o SALTE apresentou maior organicismo, ao demonstrar dinamismo perceptível com bases teóricas e metodológicas aplicáveis.

Estavam lançadas bases técnicas e institucionais para o início de um novo período. E para isso contribuíram "*fatores sócio-políticos motivacionais*"²¹, traduzidos em reformas institucionais e instrumentais, podendo facilmente se verificar a ampliação da participação política da sociedade, mudanças na distribuição ocupacional do território e a intensificação do

²¹ Lafer, Celso. O Planejamento no Brasil: Observações sobre o Programa de Metas (1956/1961), em Lafer, Betty Mindlin. Planejamento no Brasil. São Paulo, Perspectiva, 1970 in Rossetti. 1991, p. 103.

processo de urbanização.

Neste novo contexto, o aparelho do Estado visou mais intensamente a aceleração do crescimento e maior dinamismo à economia ao incitar agências oficiais a emitirem planos para o alcance da industrialização e expansão do emprego. *"Para que esses objetivos pudessem ser atingidos, impunha-se o levantamento das condições estruturais da economia do País, no sentido de que se indicassem os pontos de estrangulamento existentes e os pólos de germinação do crescimento acelerado. Desse levantamento decorreria a programação interconsistentes de metas setoriais, abrangendo não apenas as áreas infra-estruturais reservadas ao Estado, mas os espaços tradicionais e novos abertos ao setor privado. Finalmente, com o objetivo de catalisar recursos e orientar os projetos decorrentes das metas setoriais, impunha-se a existência, dentro da esfera pública, de instituições de fomento"*²².

Programa de Metas (1956/61)

Como visto, se o Plano Salte basicamente preparou terreno para transformar a ação do Estado e da sociedade num novo processo de programação e planejamento econômicos, o Programa de Metas, implantado em 1956 para perdurar até 1961, consolidou essa transformação. Na realidade, foi o primeiro esforço verdadeiramente efetivo de propiciar maior qualidade à participação governamental nos rumos econômicos do país, com a elaboração de objetivos globais que orientassem os diversos setores da economia em suas metas e fins.

Para isso, da elaboração até a sua proposição, o Programa de metas acabou se cercado de recursos teóricos de programação e planejamento para dotá-lo de procedimentos técnicos plausíveis. Assim, *"A estratégia do 'Programa de Metas' fundamentou-se na percepção de que existiam na economia brasileira 'pontos de estrangulamento', em áreas caracterizadas por uma demanda insatisfeitas e comprometedoras do crescimento harmônico e auto-sustentado, paralelamente a 'pólos de germinação', que poderiam provocar investimentos multiplicadores de empregos e diversificadores da estrutura industrial. A eliminação dos primeiros, dado o seu caráter infra-estrutural, os maciços investimentos exigidos e os longos prazos de retorno, caberia ao setor público; a implantação dos segundos era reservada ao setor privado. A programação para esses dois setores (normativa, para o primeiro; indicativa, para o segundo) foi traduzida em metas específicas, que não só atuaram como elementos de quantificação e decomposição dos programas, mais ainda como*

²² Rossetti. 1991, p. 103.

*instrumentos de acompanhamento e controle*²³.

Diante de tal estratégia, o Estado acabou por ampliar suas funções econômicas, na sua *extensão, profundidade e diversidade*. E isso é notório no próprio documento propositivo elaborado pelo Conselho de Desenvolvimento da Presidência da República, ao especificar os setores de Energia (43,35%), Transportes (29,60%), Alimentação (3,24%, precipuamente pela esfera privada), Indústria de base (20,43%) e Educação (3,38%, exclusivamente pela esfera pública) como os focos principais de destinação dos recursos do Programa.

O setor energético teria ênfase na conjugação das esferas pública e privada, sob a forma de sociedades de economia mista (23,72%), embora percebesse participações exclusivas do setor privado (10,49%) e do público, sob a forma de autarquias e governos federal e estadual (9,14%). Diferentemente, o setor transporte teve maior incremento pela esfera pública (13,65%, exclusivamente, e 11,46% por sociedades de economia mista), muito embora ainda houvesse participação estrita da iniciativa privada (4,49%). O processo de industrialização se propôs alavancá-lo principalmente pelo incentivo à esfera privada, pelas linhas de crédito concedidas pelos bancos de fomentos oficiais (13,18%) e pelas sociedades mistas (6,74%), cabendo pequena parcela às autarquias e governos federal e estadual (0,51%).

*"A programação para esses dois setores (público e privado, normativa para o primeiro; indicativa para o segundo) foi traduzida em metas específicas, que não só atuaram como elementos de quantificação e decomposição dos programas, mas ainda como instrumento de acompanhamento e controle.*²⁴ Configurou-se, assim, conforme foi se executando o Programa de Metas, o aumento do Estado e a modificação de seu perfil de participação na economia do país.

Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963/65)

O Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social foi ainda mais abrangente do que o Programa de Metas, almejando alcançar o desenvolvimento, em fronteiras além da programação e planejamento plurissetoriais. Para isso, a melhoria da repartição da renda e redução de disparidades regionais e da inflação se dariam pelas modificações estruturais propostas, ao dotar-se de uma programação indicativa ampla, com

²³ Idem, p. 104.

²⁴ Idem, p. 104.

objetivos específicos em relação a ações no sentido de melhorar a qualidade da força de trabalho e da organização do Estado. O intuito foi o de eliminar entraves institucionais que impunham obstáculos à *"mobilização, em escala ótima, dos recursos econômicos internos, notadamente na área rural"*²⁵.

Assim, os mecanismos fiscais, monetários e cambiais disponíveis tiveram tratamento coordenado e formal, voltados ao cumprimento do programa de investimentos e ao incentivo do setor privado, sedimentando uma *nova ordem institucional*. Com isso, a participação do setor público se tornou ainda mais intensa, sendo ela reconhecida no próprio documento do Plano, ao pretender literalmente que certos objetivos fossem efetivamente alcançados e que as decisões fossem tomadas oportunamente. Senão, vejamos:

"Pela importância que tem dentro do processo de formação de capital, a ação do setor público pode ser qualificada de estratégica. Já no que respeita aos investimentos de responsabilidade quase exclusiva do setor privado, a ação planejadora das autoridades de planejamento com as associações de empresários é que deverão ser discutidas as políticas a seguir, a fim de que os investimentos se comportem de maneira a não frustrar os objetivos do Plano e a não criar capacidade excedente no setor". (Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, 1963/1965. Presidência da República. Brasília, 1962)²⁶

Em termos executórios, o Plano Trienal não conseguiu alcançar seus intentos, afinal ele foi, a sua maneira, radical ao intervir na economia e ampliar suas ações, o que suscitou reações políticas e de classes dominantes históricas. Este contexto sócio-político não nos cabe aqui discorrer, muito embora seja intuitivo perceber as conseqüências devido ao longo período de regime ditatorial que se deu a partir de 1964, interrompendo antes do previsto para a vigência do Plano. *"Mesmo falhando (...), não se pode desprezar a contribuição do Plano Trienal. Do maior conhecimento da realidade brasileira, uma parte deve ser creditada ao esforço do Plano Trienal em ordenar os problemas, aos debates que suscitou e às pesquisas realizadas ou a que deu origem posteriormente. Também no manuseio dos instrumentos de política econômica a experiência obtida na fase em que se tentou a aplicação do plano muito contribuiu para o conhecimento de seus efeitos e de suas limitações, permitindo assim o seu aprimoramento"*²⁷.

Programa de Ação Econômica do Governo - PAEG (1964/66)

O Programa de Ação Econômica do Governo - PAEG teve em suas propósitos

²⁵ Idem, p. 106.

²⁶ in Rossetti. 1991, p. 107.

²⁷ Macedo, Roberto B. M. Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico Social, em Lafer, B. M., ob. Cit. in Rossetti. 1991, p. 108.

iniciais a releitura de alguns dos princípios do liberalismo econômico, aquiescendo com seus ideais, muito embora reconhecesse, ao mesmo tempo, deficiências no sistema de preços e na necessidade da presença do Estado na economia. Desta forma, a programação de governo previu:

*“A ação governamental, nos sistemas políticos democráticos, deve orientar-se no sentido do estabelecimento das condições que assegurem a maior eficiência possível ao funcionamento da economia de livre-empresa, ou seja do sistema de preços. Em tal contexto, o planejamento econômico deve importar numa definição sistemática e coerente, por parte do governo, das medidas tendentes à criação da ordem dentro da qual operará aquilo que se convencionou chamar de ‘forças do mercado’, de maneira compatível com a distribuição de renda desejada e a meta pragmática da maximização da taxa de desenvolvimento econômico”.*²⁸

Assim, as ações governamentais previstas no PAEG se restringiriam apenas às de um agente regulador ao reconhecer a predominância da livre-empresa no sistema econômico e influenciar indiretamente a alocação de recursos na economia.

Mas, mesmo assumindo traços liberais em suas linhas gerais e um *caráter meramente indicativo* para as políticas econômicas globais, o Programa, ao ser implementado, criou empresas estatais em número e nunca antes observado, indo de encontro ao se negar em sua Síntese, no item *"Conteúdo Essencial do Plano"*, *"a pretensão de apresentar-se como um plano global de desenvolvimento, mas apenas como ‘um programa de ação coordenada do governo no campo econômico’"*.²⁹

Programa Estratégico de Desenvolvimento - PED (1967/70)

A dimensão assumida pelo aparelho econômico estatal após o PAEG conduziu à necessidade de formulação de uma política de desenvolvimento global, que previsse um programa de investimentos em áreas tidas como estratégicas e de ações indiretas sobre o setor privado.

Partindo da identificação de dois problemas fundamentais, *"o esgotamento ou redução das oportunidades de substituir importações e a crescente participação do setor público na economia"*³⁰, o Programa Estratégico de Desenvolvimento estabeleceu estratégias

²⁸ Programa de Ação Econômica do Governo 1964/1966, Síntese, Documento EPEA n.º 1, Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica, Brasília, 1964 in Rossetti. 1991, p. 108-9.

²⁹ in Rossetti. 1991, p. 109-10.

³⁰ Plano Estratégico de Desenvolvimento. *Metodologia* in Rossetti. 1991, p. 112.

de distribuição de renda, de garantia de captação de recursos para os investimentos indicados, de intervenções na demanda e oferta de bens e serviços e de alcance de um novo patamar tecnológico que garantisse aumento de produtividade em setores tradicionais da economia. Tais objetivos globais foram estabelecidos pela compatibilização de metas quantitativas obtidas pela definição de um modelo econométrico compatibilizador de objetivos setoriais.

Desta forma, estabeleceu-se um inter-relacionamento entre setores público e privado como alternativa à tendência de estatização de produção, o que limitou a ação governamental ao setor de infra-estrutura econômica e de fornecimento de insumos básicos destinados a *setores produtivos não tradicionais*. No período de vigência do Programa, o setor produtivo privado se recuperou com a ampliação de seu acesso ao mercado interno de capitais e, concorrentemente, o acesso de capitais externos de risco, embora tenha ocorrido de maneira concomitante a um rígido controle institucional sobre suas ações.

I Plano Nacional de Desenvolvimento - I PND: Metas e Bases para a Ação do Governo (1970/73)

O advento do I Plano Nacional de Desenvolvimento - I PND exacerbou o papel interventor do Estado no domínio econômico, no intuito de atingir o crescimento acelerado do país. A programação prevista no I PND se deu de forma ampla e setorial, sendo bastante detalhadas as metas quantitativas de produção e as atividades concernentes. E específica, também, foi a delimitação dos projetos prioritários para cada uma das diferentes áreas, evidenciando-se, então, a preponderância das ações empresariais por meio das empresas estatais, de maneira abrangente, minuciosa e expressa, mesmo prevendo a co-participação do setor privado no plano.

Mas o Plano não desconheceu os efeitos de sua ambição pelo crescimento econômico acelerado e se impôs fixar *"regras de jogo relativamente estáveis e compatíveis com a liberdade de iniciativa, atendido o interesse público, coibidos os abusos do poder econômicos e eliminadas as distorções resultantes da operação não eficiente do setor público"*. Previu, ainda, a *"criação de um sistema financeiro de apoio à reorganização e modernização dos setores industriais, com predominância da empresa nacional, a fim de fortalecer-lhe o poder de competição no mercado interno e permitir-lhe a expansão para o exterior. Para tanto, faz-se indispensável assegurar, no processo de expansão, adequada combinação de grandes, médias e pequenas empresas, com participação variável nos diferentes setores, a fim de atender a critérios de eficiência e interesse público (...)*

funcionando como instrumentos de democratização da riqueza.”³¹ Para tanto, é notória a sua visão macroeconômica, ao se cercar de medidas pretensiosas em evitar os ‘efeitos de dominação’ - reconhecidos como o perceptível avanço das empresas estatais e estrangeiras - e tentar, assim, resguardar os interesses da iniciativa privada nacional.

Contudo, esse conjunto de proposições não foi suficiente para ampliar ainda mais o papel do Estado na economia brasileira, alcançando limites além de seu papel regulamentador bem como de agente econômico ativo na execução e vigência do Plano.

*“Os tecnocratas e os militares-empresários assumiram o papel dominante no processo de alocação. O próprio sistema de livre iniciativa, que os militares e os tecnocratas procuraram salvar com a intervenção governamental, teria gerado novas fontes de poder econômico independente: a empresa pública e sua burocracia. Os burocratas estatais, como grupo, teriam obtido o controle da alocação global dos recursos e de mercados individuais mediante a produção direta. A cauda estaria agora agitando o cão. Os tecnocratas e os administradores públicos formariam um estado independente, relativamente isento da influência dos interesses do setor privado, alocando recursos de maneira que lhes expandiria o poder e a riqueza.”*³²

II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975/79)

No período seguinte ao do I PND, o II Plano Nacional de Desenvolvimento repetiu o ímpeto de seu antecessor em responsabilizar o setor público de prover o país da infra-estrutura econômica (energia, transportes e comunicações), através de empresas governamentais, relegando a co-ação com a iniciativa privada ao plano social (educação, saúde e previdência social).

Uma programação indicativa setorial mais definida do que seu antecessor reservou ao setor privado a produção de bens e serviços finais necessários ao atendimento básico da população.

Tais características subordinaram ainda mais o direcionamento econômico às ações planejadas do Estado, subjugando alocações à coordenação geral dos órgãos centrais de planejamento, justificadas que estavam no próprio *"documento de formalização da política e*

³¹ Metas e Bases para a ação de Governo, Síntese. Presidência da República, Brasília, 1970 in Rossetti. 1991, p. 114 e 117.

³² Baer, Werner, Newfarmer, Richard e Trebat, Thomas. Capitalismo Estatal no Brasil: Algumas Questões e Problemas Novos, em Pesquisa e Planejamento Econômico, 3, vol 6. Rio de Janeiro: IPEA, 1976 in Rossetti. 1991, p. 117.

da programação econômica do governo, no Brasil. Nenhum outro se havia preocupado em justificar a presença do Estado; os planos anteriores apenas delimitaram áreas dos setores público e privado, mas não se lançaram em defesa do Estado."³³

III Plano Nacional de Desenvolvimento (1980/85)

Interferências de conjuntura econômica internas e externas afetaram diretamente tanto a elaboração quanto a execução do III Plano Nacional de Desenvolvimento – III PND. Se no âmbito internacional o crédito para financiamento de projetos de desenvolvimento se escasseava, no interno, a transição política de um governo de exceção para a gestão civil praticamente consumia todas as forças políticas que porventura pudesse se voltar para um projeto de planejamento rebuscado. A revisão recorrente dos objetivos imediatos da política econômica reduziu a praticamente zero a efetividade do III PND e conseqüentemente substituiu-se as formulações originais por ações tipicamente dirigistas.

Tanto que o III PND se mostrou o mais indicativo dos planos nacionais, tecendo apenas diretrizes gerais de política econômica, sem propor qualquer meta quantitativa, quer para a iniciativa privada, quer para as ações do Estado. Em seu projeto, o Plano se evadiu de um planejamento coerente e propositivo, deixando claro a intenção governamental de apenas dirigir a conjuntura econômica e demonstrar *“a opção brasileira pela economia de mercado, onde o planejamento do desenvolvimento e toda a atuação governamental (...) voltam-se para a orientação, apoio e estímulo aos setores privados, limitando-se o governo, como produtor e investidor, aos campos e atividades exigidos pelo interesse e segurança nacionais e aos projetos não desejados ou inviáveis para a livre iniciativa”*.³⁴

Até consolidação da transição política entre governos militar e civil, a condução dos últimos planos nacionais de desenvolvimento (I, II e III PNDs) englobaram um período de quinze anos. Paulatinamente, o intervencionismo estatal cada vez menos planejado, o dirigismo governamental ainda mais vigente e o esgotamento do processo de financiamento do crescimento e desenvolvimento econômicos por meio do capital disponibilizado por organismos internacionais de fomento provocaram, e de certa forma viabilizaram, a busca por novos instrumentos de políticas governamentais de desenvolvimento, reconhecidos por sua heterodoxia em detrimento dos métodos ortodoxos de programação e planejamento econômicos que justificavam o modelo intervencionista de até então.

³³ Rossetti. 1991, p. 118.

³⁴ III Plano Nacional de Desenvolvimento, 1980/85, Projeto. Presidência da República, Brasília, 1979 in Rossetti. 1991, p. 120.

Plano Cruzado (1986)

O Plano Cruzado, tipificado erroneamente como um plano, teve em sua essência o *controle inflacionário sem afetar os níveis de produção e de consumo* mediante ações voltadas a ajustes conjunturais. Assim, observou-se total ausência de objetivos estruturais que abrangessem atribuições ou metas atinentes às esferas pública e privada.

*Pelos seus propósitos e mecanismos de intervenção, o 'Plano Cruzado' caracterizou-se mais como um 'choque heterodoxo' do que propriamente como um programa completo de ação econômica de governo. O objetivo essencial era trazer a inflação para níveis próximos de zero e, a curto prazo, redirecionar a economia, subordinando-a então a processos mais ortodoxos de política econômica e de planejamento de médio-longo prazo (...). Um ano após sua implementação, a economia brasileira voltava a conviver com os mesmos problemas que motivaram a adoção do recurso heterodoxo.*³⁵

Plano de Controle Macroeconômico (1987/91)

O insucesso do Plano Cruzado redirecionou as ações de governo a objetivos de médio e longo prazos no âmbito do planejamento global, muito embora posteriormente tenham sido implantados outros planos de cunho heterodoxo, mas voltados à procura de resultados conjunturais e de *'correção de desajustamentos'*. A proposta do Plano de Controle Macroeconômico foi formulada com base em modelo de simulação macroeconômica, o qual produziu *metas interconsistentes de política econômica*, estabelecendo metas globais indicativas, principalmente aos investimento realizados pelo setor privado, transformando-o no principal responsável pela formação bruta de capital fixo interno. A esfera governamental ficaria incumbida de *'regular a economia'*, envidando esforços no saneamento e redução do déficit nas contas públicas.

³⁵ Rossetti. 1991, p. 124.

5. BRASIL: ASPECTOS LEGAIS DO PLANEJAMENTO

5.1. Referencial Histórico

A experiência brasileira em elaborar políticas e ações governamentais que afetassem prazos além da vigência do curto período de um exercício financeiro – no caso, as leis orçamentárias anuais – somente foi prevista na Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964, que estatuiu as Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços para os entes da federação, na forma do Quadro de Recursos e de Aplicação de Capital, o qual *abrangeria, no mínimo um triênio* (art. 23, *caput*).

A consolidação da obrigatoriedade de existência de planos que orientassem as intenções governamentais para períodos plurianuais se deu com a inserção de parágrafo único no art. 60 da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967, que determinou a competência ao Poder Executivo em elaborar as leis orçamentárias públicas, observando que *as despesas de capital deveriam obedecer a orçamentos plurianuais de investimento – OPIs trienais, regulamentados em lei complementar* (Ato Complementar n.º 43/69, alterado pelos de n.ºs 76/69 e 9/70).

Tal obrigação foi ratificada em relação ao pioneirismo do Quadro de Recursos e de Aplicação de Capital da Lei n.º 4.320/64, quando o Decreto-Lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967, em seu art. 7.º, especificou o planejamento como princípio fundamental de orientação às atividades da administração federal e delimitou que as ações do governo obedecessem a *planos e programas gerais, setoriais e regionais, de duração plurianual*.

5.2 Constituição Federal de 1988

A superveniência da Constituição Federal de 1988 – CF/88 compilou, de certa forma, toda a experiência e normatização acumulada de planejamento estatal, firmando, ainda, novos princípios aperfeiçoadores do processo.

É o caso, principalmente, da previsão de compatibilização das Leis Orçamentárias Anuais – *orçamentos fiscal, de investimento e da seguridade social* - e de Diretrizes Orçamentárias – *metas e prioridades da administração pública federal* - com o Plano Plurianual - PPA (art. 165, §§ 2.º e 7.º).

Constituição Federal de 1988

Título VI - Da Tributação e do Orçamento

Capítulo II - Das Finanças Públicas

Seção II - Dos Orçamentos

“Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subseqüente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

.....

§ 4º Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

.....

§ 6º Os projetos de lei do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual serão enviados pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, nos termos da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º.

§ 7º Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

.....

§ 9º Cabe à lei complementar:

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

.....”

A atual Carta Magna determina que a lei que instituir um PPA - por iniciativa do Poder Executivo, em sua competência para elaborar o respectivo projeto de lei, e após a apreciação do Congresso Nacional (art. 165, § 6.º) -, deverá conter, *sob a forma regionalizada, diretrizes, objetivos e metas para as despesas de capital*, na forma de *programas de duração continuada* (art. 165, I e § 1.º).

A Constituição procurou evidenciar uma das funções precípuas do Plano Plurianual – a redução das *desigualdades inter-regionais*, estabelecendo inclusive o *critério*

populacional como um dos parâmetros a ser obedecido.

Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

“Art. 35. O disposto no art. 165, § 7º, será cumprido de forma progressiva, no prazo de até dez anos, distribuindo-se os recursos entre as regiões macroeconômicas em razão proporcional à população, a partir da situação verificada no biênio 1986-87.

§ 1º Para aplicação dos critérios de que trata este artigo, excluem-se das despesas totais as relativas:

I - aos projetos considerados prioritários no plano plurianual;

.....”

Transitoriamente, até o regulamento em lei complementar, também ficou especificado o *prazo de dez anos* para o seu atendimento (art. 165, § 7.º c/c art. 35, *caput* e § 1.º, I ADCT). Fica claro que gestores e governantes devem priorizar políticas distributivas sob a égide da regionalização das ações públicas.

Tais preceitos assumem caráter sistematizador e direcionam todo o processo orçamentário brasileiro, pois condicionam a elaboração e a instituição das leis orçamentárias anuais e de diretrizes orçamentárias aos ordenamentos contidos no PPA, tendo como principal referencial a redução das *desigualdades inter-regionais* (art. 165, § 7.º) mediante *planos e programas nacionais, regionais e setoriais* (art. 166, § 1.º, II).

“Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

§ 1º Caberá a uma comissão mista permanente de Senadores e Deputados:

.....

II - examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões do Congresso Nacional e de suas Casas, criadas de acordo com o art. 58.”

A indisponibilidade de normas e métodos decorrente da inexistência desta Lei Complementar - que delimitará a *vigência, os prazos e o exercício financeiro*, bem como especificará a forma de sua *elaboração e organização* - é parcialmente suprida pelo que consta em Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da atual Carta Magna (art. 35). Nele consta a vigência pelo período de quatro anos, *até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente*, donde se deduz que o governante eleito conduzirá seu primeiro ano de gestão sob os moldes do Plano Plurianual anterior, quando elaborará o seu projeto de governo para vigorar nos quatro anos seguintes.

Ao nosso ver, é uma condição coerente conter esta regra geral na Constituição, pois valoriza o período de transição política e gerencial entre mandatos distintos, quer para uma mudança de governante ou de coalizão política no poder, quer para a seqüência de um projeto de planejamento vigente e mantenedor de um *status quo* político, caso, por exemplo, de uma reeleição.

Ainda assim, não existe consenso acerca do calendário orçamentário brasileiro. Autores e obras de contabilidade nacional, finanças públicas, economia e áreas afins possuem posições próprias e distintas.

Alguns questionam o fato de as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) - *compreendendo metas e prioridades da administração pública federal e orientando a lei orçamentária anual* (art. 165, § 2.º) - ser elaborada já no primeiro ano de mandato presidencial sob a vigência de um PPA anterior e de outra gestão. Outros argumentam a inconveniência e despropósito de a primeira LDO de um governante recém-empossado ser elaborada em concomitante com seu Plano Plurianual.

Dentre tantas outras controvérsias, não observamos grande ou maior incongruência neste processo, pois vislumbramos um dos princípios para a elaboração de um bom planejamento - o da continuidade, num processo realimentador do próprio processo. Assim, a elaboração e vigência de Diretrizes Orçamentárias devem estar em consonância com o que rege o PPA vigente, o que não significa a impossibilidade em adequá-las ao plano em elaboração - fato altamente recomendável, inclusive. A interrupção de planos e programas nacionais, regionais e setoriais não é admitida pela doutrina do planejamento, mas, sim, constantes adequações às novas realidades decorrentes das mudanças estruturais e situacionais obtidas. Além do mais, se os PPAs são planos concebidos para horizontes de médio prazo, o seqüenciamento de suas ações e resultados é que afetarão satisfatoriamente o de longo prazo.

Com a promulgação da atual Constituição Federal em outubro de 1988, o primeiro mandato presidencial a ser exercido foi para vigência de 1990 a 1994, o que motivou o envio de Mensagem do Poder Executivo ao Congresso Nacional contendo projeto de lei dispendo sobre o Plano Plurianual, instituindo-o para o quinquênio 1991/1995³⁶ por intermédio da Lei n.º 8.173, de 30 de janeiro de 1991, sancionada pelo Presidente da República. Com a eleição de 1994, o governo seguinte elaborou o PPA com vigência para o período de 1996/1999,

³⁶ O primeiro Plano Plurianual sob a vigência da Constituição Federal de 1988 foi elaborado e instituído à situação conexa em vigor do mandato presidencial de cinco anos, situação modificada na revisão constitucional prevista para o ano de 1993 (art. 3.º ADCT) pela Emenda Constitucional de Revisão n.º 5, que alterou para

originando a Lei n.º 9.276, de 9 de maio de 1996. Na seqüência, no ano de 1999, foi enviado ao Congresso a proposta cuja vigência do plano seria para o período 2000/2003, disposto na Lei n.º 9.989, de 21 de julho de 2000. Em 2003, a proposta enviada ao Congresso Nacional de PPA de 2004 a 2007, até idos de abril do ano seguinte ainda não havia sido votada por motivos diversos, seja técnicos ou políticos - uma análise que por ora não nos propomos a fazer - ocasionando a exclusão de análise no presente trabalho por encontrar-se suscetível a alterações no projeto original pelo Poder Legislativo.

Numa abordagem singela sobre as datas de sanção das Leis que instituem os respectivos Planos Plurianuais, podemos afirmar que os governantes se esforçaram por cumprir com suas obrigações constitucionais em termos de prazo, muito embora o Poder Legislativo tenha se estendido para além do prazo de *encerramento da sessão legislativa* de cada ano (art. 35, §2.º, I ADCT).

Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

“Art. 35.

.....

§ 2º Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I e II, serão obedecidas as seguintes normas:

I - o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa;

.....”

O PPA 1991-1995 foi o que mais se aproximou de tal limite, vigendo antes mesmo do início da sessão legislativa seguinte. Já os seus sucedâneos extrapolaram os prazos em limites cada vez maiores, mas ainda assim dentro do primeiro ano de suas vigências.

Tudo isso nos leva a afirmar que o simples cumprimento ou até mesmo maior esforço em cumprir prazos constitucionais não nos leva a crer que o processo de planejamento tenha atendido a critérios mínimos da técnica e metodologia corretas. Tarefa a que nos propomos no item seguinte.

quatro anos o mandato de Presidente da República.

6. FALHAS IDENTIFICADAS NOS PLANOS PLURIANUAIS

A seguir, realizaremos inferências sobre o conteúdo das leis que instituíram os Planos Plurianuais-PPAs para os períodos de 1991-1995, 1996-1999 e 2000-2003. O projeto de lei do PPA para o período de 2004-2007 não será objeto de análise por se encontrar, no momento, em discussão no Congresso Nacional.

6.1. PPA 1991/1995

Lei n.º 8.173, de 30 de janeiro de 1991

Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quinquênio 1991/1995.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte lei:

.....”

A Lei n.º 8.173/1991, que instituiu o Plano Plurianual com vigência para o período de 1991 a 1995 – PPA 1991/1995, em seu ‘*pioneirismo*’ - já que não possuía qualquer referencial anterior ante a Constituição Federal promulgada em 3 de outubro de 1988 - procurou atender ao que preceitua a nova Carta Magna para o processo orçamentário brasileiro.

“Art. 1º Esta lei dispõe sobre o Plano Plurianual para o quinquênio 1991/1995, que, de conformidade com o disposto no art. 165, § 1º, da Constituição, estabelece, para o período, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública Federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes, e para as relativas aos programas de duração continuada.

.....”

Após repetir os termos constantes da Constituição (art. 1.º), a norma se propôs, inicialmente, definir termos que julgou serem necessários ao cumprimento do disciplinamento constitucional (art. 1.º, § 1.º).

“Art. 1.º

§ 1º Para cumprimento das disposições constitucionais que disciplinam o Plano Plurianual, consideram-se:

I diretrizes, o conjunto de critérios de ação e de decisão que deve disciplinar e orientar os diversos aspectos envolvidos no processo de planejamento;

II objetivos, os resultados que se pretende alcançar com a realização das ações governamentais;

III metas, a especificação e a quantificação física dos objetivos estabelecidos.”

O intento do legislador em estabelecer tais conceitos aos termos “*Diretrizes, Objetivos e Metas*” é até justificável, já que a Lei Complementar prevista na CF/88 para disciplinar os Planos Plurianuais ainda não foi aprovada no Congresso Nacional.

Muito embora diversas obras e organismos voltados ao processo de planejamento desenvolvam amplamente os aspectos doutrinários para o tema, o dispositivo define que as *diretrizes* são o conjunto de critérios de ação e de decisão disciplinador e orientador dos “*diversos aspectos no processo de planejamento*” (art. 1.º, §1.º, I). Isto nos parece ser uma consideração bastante genérica. Se a intenção do legislador foi de impor limites para o termo – papel precípua de qualquer das normas - o efeito foi praticamente nulo, sem qualquer firmamento de compromisso ou disciplinamento para a condução desta fase no processo.

Isto também se aplica ao que consta para o termo *objetivos* (art. 1.º § 1.º, II), pois não especifica os critérios que devem ser obedecidos para o alcance dos *resultados* pretendidos *com a realização das ações governamentais*, nem mesmo quanto ao seu principal fator – a variável tempo.

Talvez a delimitação das *metas* tenha sido a que mais se aproximou de seu intento, pois impôs a sua relação com os *objetivos estabelecidos*, quanto a sua *especificação e quantificação física*.

Para tanto, não seria nada demais (ou de menos) se o conteúdo específico da Lei se iniciasse pelo dispositivo que elenca os seus documentos anexos.

“Art. 1.º

.....

§ 2º As diretrizes, os objetivos, as metas e as despesas, a que se refere este artigo, são especificados nos anexos desta lei, observada a seguinte estruturação:

- a) Anexo I - Diretrizes e Objetivos Gerais;
- b) Anexo II - Diretrizes e Metas Setoriais;
- c) Anexo III - Relação dos Projetos Prioritários;
- d) Anexo IV - Quadros das Despesas.”

Insistindo no intuito explícito de atender às exigências constitucionais, em seguida a Lei inseriu em seu corpo dispositivo inócuo.

“Art. 2.º (Vetado).

§ 1.º (Vetado).

§ 2.º (Vetado).

Art. 3.º Para os fins do disposto no art. 35, § 1º, do inciso I, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, são relacionados, no Anexo III desta lei, os projetos prioritários do Plano Plurianual para o quinquênio 1991/1995.”

Ora, explicitar que os *projetos prioritários* do PPA constam do *Anexo III* (art. 3.º) é por demais redundante, sendo que o seu próprio nome – *Relação dos Projetos Prioritários* é auto-explicativo (art. 2.º, § 2.º, c).

Adiante, é no mínimo curioso observar que os valores assumidos pelo PPA 1991/1995 à época de sua aprovação eram assumidamente irrealistas. Isto porque a conjuntura de então era de esforços voltados ao controle inflacionário, tendo como pano de fundo a consecução de *valores financeiros* que demonstrasse a viabilidade e aplicabilidade do Plano.

“Art. 4.º Os valores financeiros - despesas e necessidades de recurso - contidos nesta lei estão orçados a preços vigentes em maio de 1990 e serão atualizados, em cada exercício de vigência do Plano Plurianual, pela variação entre o valor médio no exercício, do Índice de Preços ao Consumidor (IPC), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e o valor do IPC do mês de maio de 1990.”

O dispositivo prevê atualizações com base em índice específico, com a previsão de *variação entre o valor médio para cada exercício de vigência* (art. 4.º).

A revisão anual não se restringiu à atualização de valores financeiros, mas previu também a modificação de conteúdo do Plano, mediante lei específica, ou seja, com tramitação análoga aos demais projetos que tratam de leis orçamentárias, sob regimento comum no Congresso Nacional e julgo de Comissão Mista permanente (art. 166, CF/88).

“Art. 5.º O Plano Plurianual de que trata esta lei, ao longo de sua vigência, somente poderá ser revisado, ou modificado, através de lei específica, sendo que o projeto de lei relativo à primeira revisão deverá ser encaminhado ao Congresso Nacional por ocasião da abertura da Sessão Legislativa de 1992.

§ 1º Revisões do Plano Plurianual 1991/1995, nas condições e limites de que trata o caput deste artigo, deverão observar o seu ajustamento às circunstâncias emergentes no contexto social, econômico e financeiro, bem como a continuidade do processo de reestruturação do gasto público federal.”

Ficou estabelecido, portanto, caráter obrigatório para a primeira revisão, ao ser estipulado data limite para isto. Revisões seguintes restringir-se-iam a ajustamento às circunstâncias emergentes e a continuidade do processo de reestruturação do gasto público. Em sendo assim, vislumbrou algo que não se enquadra num Plano que se propôs de médio prazo, pois o leque de modificações de um Plano quinquenal por efeito de situações conjunturais é descabido. A própria CF/88 abriga situações emergentes, sobretudo as de contexto social, caso, por exemplo, da adoção de Medida Provisória pelo Presidente da

República para a abertura de créditos adicionais extraordinários para atender a despesas imprevisíveis e urgentes (art. 167, § 3.º c/c art. 62, CF/88).

Já os contextos econômicos e financeiros, por suas características próprias, devem estar previstos nas Diretrizes e Objetivos do Plano e em período de tempo determinado com suas respectivas metas, pois devem obedecer a linhas de ação específicas e subordinadas aos devidos órgãos responsáveis - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério da Fazenda, Banco Central, entre outros, de tal forma que se atinja as situações e objetivos planejados. Por se tratar de meios altamente dinâmicos, o gestor ou governante deve estar preparado (e pronto a agir) nos casos que porventura alterem os rumos previamente traçados, no sentido de conduzi-los ao horizonte almejado.

A reestruturação do gasto público recebeu tratamento à parte, muito embora seja um apanhado tópico do que deveria constar no Anexo I - Diretrizes e Objetivos Gerais, em bases metodológicas de planejamento e de acordo com a políticas definidas para o período.

“Art. 5.º

.....

§ 2.º A reestruturação do gasto público federal terá como objetivos básicos:

- a) assegurar o equilíbrio nas contas públicas;*
- b) aumentar os níveis de investimento público federal, em particular os voltados para a área social e para infra-estrutura econômica;*
- c) ajustar a execução das políticas públicas federais a uma nova conformação do Estado, que privilegie as iniciativas e a capacidade gerencial do setor privado e, ao mesmo tempo, fortaleça as inerentes ao Poder Público;*
- d) rever o papel regulador do Estado, com vistas à consolidação de uma economia de mercado moderna, competitiva e sujeita a controles sociais;*
- e) conferir racionalidade e austeridade ao gasto público federal;*
- f) elevar o nível de eficiência do gasto público, mediante melhor discriminação e maior articulação dos dispêndios efetivados pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios.*

§ 3.º Para consecução dos objetivos referidos no parágrafo anterior, o Poder Executivo adotará as seguintes linhas de ação:

- a) redução da participação relativa dos gastos com pessoal nas despesas pública federal;*
- b) modernização e racionalização da Administração Pública Federal;*
- c) privatização de participações societárias, bens ou instalações de sociedades controladas, direta ou indiretamente, pela União, de conformidade com o Programa Nacional de Desestatização, criado pela Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990;*

d) alienação de imóveis e de outros bens e direitos integrados do ativo permanente de órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica ou fundacional;

e) transferência de encargos públicos para os Estados, Distrito Federal e Municípios;

f) (Vetado).”

Com isso, fica claro que tais dispositivos se mostram deslocados, senão todas as outras diretrizes constantes do Anexo I deveriam receber igual tratamento, o que definitivamente não é o caso.

Igualmente deslocado, o dispositivo que trata da recriação dos fundos extintos pela CF/88 (sic) nos parece inteiramente oportunista.

“Art. 6.º São recriados temporariamente, no período abrangido por esta lei, todos os fundos, constantes dos Orçamentos da União para 1990 e 1991, extintos nos termos do art. 36 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, mantidas suas denominações e respectiva legislação em vigor na data de sua extinção.

§ 1.º Os fundos recriados nos termos deste artigo serão extintos ao final do primeiro exercício financeiro subsequente à publicação da lei complementar de que trata o art. 165, § 9º, da Constituição Federal, caso não tenham sido ratificados pelo Congresso Nacional, através de lei, até o final do sexto mês anterior ao prazo de extinção estabelecido neste parágrafo.

§ 2.º No prazo de três meses após a publicação da lei complementar de que trata o art. 165, § 9º, da Constituição Federal, o Poder Executivo encaminhará ao Congresso Nacional projeto de lei para tramitação em regime de urgência, definindo:

I todos os fundos a serem ratificados, bem como as alterações que se fizerem necessárias em sua legislação, tendo em vista a adequação à lei complementar de que trata este artigo;

II todos os fundos que serão extintos nos termos deste artigo;

III a destinação do patrimônio e dos recursos remanescentes dos fundos após sua extinção.”

Por que tratar de fundos numa Lei que dispõe sobre o planejamento para determinado período? Seria a legitimação da inserção de tais fundos para os orçamentos anuais vindouros para o período de vigência do PPA 1991/1995 suficiente para isso? Ainda que a própria Carta Magna contenha norma sumária para o assunto (art. 36, ADCT)?

“Art. 36. Os fundos existentes na data da promulgação da Constituição, excetuados os resultantes de isenções fiscais que passem a integrar patrimônio privado e os que interessem à defesa nacional, extinguir-se-ão se não forem ratificados pelo Congresso Nacional no prazo de dois anos.”

Enfim, foi a forma encontrada, carecendo de pesquisa origem desta inclusão, se na elaboração, pelo Poder Executivo, ou se na discussão e aprovação, pelo Legislativo.

Soa ainda mais inoportuno o dispositivo, quando relacionado a uma Lei Complementar que ainda hoje não foi aprovada no Congresso Nacional.

Com tudo isso, a Lei 8.173/1991 extrapola a sua simples condição de instituir o Plano Plurianual para o período de 1991 a 1995, constando em seus Anexos (art. 1.º, § 2.º) os documentos delineadores dos rumos do referido Plano, donde observamos a metodologia adotada (ou a sua ausência).

Numa análise preliminar, observamos que a idealização do PPA 1991/1995 permeia os moldes doutrinários do Planejamento Normativo tradicional, muito embora nos tenha sido de difícil percepção comprovar qual seria especificamente o problema ou os problemas vigentes a serem diretamente equacionados.

Igualmente obscura foi a intenção de identificar o diagnóstico para tais problemas, caso que não nos causa maior estranheza ante a sua indefinição e prolixidade dos textos constantes, principalmente, do anexo que trata das Diretrizes e Objetivos Gerais.

O *Anexo I – Diretrizes e Objetivos Gerais* contido na Lei, quase que exclusivamente, expõe análises históricas subjetivas e superficiais, sem evidenciar em específico o que ocasionou as deficiências descritas ou qual problema será resolvido ou que demanda atendida.

Observa-se o tópico *Diretrizes de Ação* para os diversos itens citados no Anexo I, todos caracterizados em setores. Uma definição um tanto confusa para as diretrizes, objetivos e metas especificados na CF/88 como conteúdo imprescindível do Plano Plurianual.

Tal descoordenação se proliferou no conteúdo do Anexo II, onde são apresentados com extrema ausência de método, uma misto descontraído de funções, diagnósticos, problemas e prioridades nos Poderes Legislativo e Judiciário, bem como no Ministério Público; diretrizes, objetivos e metas de cada um dos órgãos e pastas ministeriais do Poder Executivo.

No *Anexo II – Diretrizes e Metas Setoriais* vislumbrou atender as previsões constitucionais para as metas para o período de vigência do Plano e para a regionalização dos programas em quadros descritivos.

Ademais, foi especificado no *Anexo III – Relação dos Projetos Prioritários* uma série de ações governamentais desconsideradas das prioridades preceituadas pelo art. 35, § 1.º, inciso I da Carta Magna (sic).

O Anexo IV – *Quadros das Despesas* do PPA 1991/1995 almejou consolidar por categorias de despesa, à conta dos orçamentos fiscal e da seguridade social, as de capital, as decorrentes destas e as relativas a programas de duração continuada - esta definida como "*gastos correntes de atividades compreendidas em subprogramas voltados para ações-fim*", a título de atender ao art. 165, § 1.º da CF/88.

Contudo, a característica mais grave da peça de planejamento é a dissociação entre os setores contidos no Anexo I e entre os órgãos detalhados no Anexo III. Cada qual foi tratado isoladamente como se fossem universos independentes em suas ações e como se um não desencadeasse reflexos sobre os demais.

O que se vê no PPA 1991/1995 é uma verdadeira peça de ficção, inconsistente em seus próprios argumentos, insustentável em seus próprios métodos.

6.2. PPA 1996/1999

Lei n.º 9.276, de 9 de maio de 1996

Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 1996/1999 e dá outras providências.

“O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

.....”

A Lei n.º 9.276/1996, além de cumprir sua condição precípua, ao instituir o Plano Plurianual para o período de 1996 a 1999 – PPA 1996/1999, ainda admite, em sua ementa, estar dispondo de assunto desconexo do planejamento ao especificar “*outras providências*” em seu teor.

Trata-se do art. 4.º, que trata de assunto análogo ao da recriação dos fundos referida desde a Lei n.º 8.173/1991 – PPA 1991/1995.

“Art. 4º Ficam recriados, até 30 de junho de 1996, os seguintes fundos constantes da lei orçamentária de 1995 e a respectiva legislação em vigor nesta data:

I - Fundo de Compensação de Variações Salariais;

II - Fundo de Estabilidade do Seguro Rural;

III - Fundo Especial de Treinamento e Desenvolvimento;

IV - Fundo Nacional de Saúde;

V - Fundo de Fiscalização das Telecomunicações;

VI - Fundo Aeroviário.

Parágrafo único. Os fundos de que trata este artigo serão extintos em 1º de julho de 1996, se não vierem a ser ratificados por lei até esta data, e sua programação será incorporada àquela da entidade supervisora.”

Esta situação indefinida se evidencia no dispositivo nos termos “*constante da lei orçamentária de 1995 e a respectiva legislação em vigor*”, cujo prazo de suas ratificações ou extinções se encontravam condicionadas à lei complementar referida no art. 165, § 9.º da Constituição, ainda não aprovada, e se perpetua ao estar sendo tratada pela Lei n.º 8.980, de 19 de janeiro de 1995, que estima a Receita e fixa a Despesa da União para o exercício financeiro de 1995. Enquadrar tal dispositivo numa lei tão específica foi a forma encontrada para forçar a discussão do tema e ampará-lo nas leis orçamentárias posteriores.

O texto da lei repete os preceitos da Constituição Federal para a instituição do PPA 1996/1999 (art. 1.º).

“Art. 1.º Esta Lei institui o Plano Plurianual para o quadriênio 1996/1999, em cumprimento ao disposto no art. 165, § 1.º, da Constituição, estabelecendo, para o período, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada, na forma do Anexo.

Parágrafo único. As prioridades e metas para 1996, de que trata o disposto no art. 3º da Lei nº 9.082, de 25 de julho de 1995, serão aquelas constantes da lei orçamentária anual para 1996.”

Declarando-se obediente ao que determina a CF/88, ao invés de listar diversos anexos, como efetuado no PPA 1991/1995, cita que apenas um definirá todos os termos do Plano, no qual consta as Diretrizes da Ação Governamental (I), os Objetivos e Metas da Ação Governamental (II) e Tabelas com as Ações que atenderão aos Objetivos e Metas Regionalizadas.

Em relação à descoordenação de ações notada no PPA 1991/1995 para a consecução de seus objetivos, o PPA 1996/1999 tem o mérito de introduzir sentido estratégico no processo de planejamento, orientando o atingimento do que se definiu como sua *premissa básica: a necessidade de consolidação da estabilidade de preços, mediante a retomada de investimentos produtivos e a deflagração de uma nova fase sustentada de desenvolvimento, bem como as preocupações (sic) que orientarão a ação do Governo no período: a Construção de um Estado Moderno e Eficiente; a Redução dos Desequilíbrios Espaciais e Sociais do País; e a Modernização Produtiva da Economia Brasileira.*

Em seu subitem Estratégias (I.1), há o compromisso de associar diversas

Diretrizes da Ação do Governo, que se mostram por demais abrangentes e subjetivas, permitindo a mais diversa de suas combinações.

Destaque-se, ainda, que, embora possa deixar demonstrado o não atendimento ao que rege o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias na Carta Magna, determinando a inserção dos projetos considerados prioritários pelo Plano para a redução das desigualdades regionais (art. 35, § 1.º, I ADCT), isto fica contornado com as breves citações inseridas no teor do PPA 1996/1999, nos subitens que tratam dos Objetivos e Metas da Ação Governamental para as diversas *áreas temáticas* ali referidas – Infra-Estrutura Econômica (transportes, Energia, Comunicações); Recursos Hídricos; Agricultura; Indústria e Comércio Exterior; Turismo; Ciência e Tecnologia; Meio Ambiente; Desenvolvimento Social (Previdência Social, Assistência Social, Saúde, Educação, Saneamento, Habitação, Desenvolvimento Urbano, Trabalho); Cultura, Justiça, Segurança e Cidadania; Estado e Administração Pública; e Defesa Nacional.

Porém, não fica claro se as ações e projetos incluídos nas Tabelas ao final do Plano são as prioritárias para o atendimento dos Objetivos e Metas Regionalizadas – o que, à primeira vista, é o que se deduz, muito embora careça de uma análise minuciosa da execução do PPA e das leis orçamentárias para o seu quadriênio - ou se ali estão todos aqueles a serem executados pela administração pública no seu período de vigência.

Vale destacar que estas Tabelas contêm apenas o percentual da distribuição dos recursos a serem gastos no período pelo critério de regionalização utilizado no Plano - norte, nordeste, centro-oeste, sudeste, sul e nacional, abandonando, de maneira injustificada, a forma assumida pelo PPA 1991/1995 do Quadro de Despesas à Conta dos Orçamentos de Fiscal e da Seguridade Social.

No tocante à Alocação de Recursos (I.2), o Plano é mais enfático quanto à determinação de *prioridades ao investimento em infra-estrutura econômica e à capacitação de recursos humanos*, prevendo que deverá ser realizada direcionando-a *preferencialmente para as regiões de bases econômicas mais frágeis*. Impõe, ainda, as prioridades subsetoriais a cada um dos setores contidos no item Objetivos e Metas da Ação Governamental, ficando de fora, injustificadamente, o Meio Ambiente.

Além das especificações constitucionais, o PPA 1996/1999 foi incumbido pela Lei n.º 9.082/1995 de estabelecer metas e prioridades para o exercício de 1996, ou seja, para o primeiro ano da vigência do Plano.

Lei n.º 9.082, de 25 de julho de 1995

Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 1996 e dá outras providências.

“O PRESIDENTE DA REPÚBLICA:

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:”

.....

Art. 3º As metas e as prioridades para o exercício financeiro de 1996 serão especificadas no plano plurianual relativo ao período 1996-1999, dando preferência aos projetos em fase de conclusão.

§ 1º As prioridades definidas na forma do caput deste artigo terão precedência na alocação de recursos nos orçamentos de 1996.

§ 2º O Poder Executivo efetuará e encaminhará ao Congresso Nacional, até 31 de agosto de 1995, avaliação parcial da execução do plano plurianual a que se refere o art. 4º da Lei nº 8.446, de 21 de junho de 1992, com destaque para as metas alcançadas, justificando os eventuais desvios em relação à programação para até o final de 1994.

.....”

A referida lei procurou evidenciar os *projetos em fase de conclusão*, com o intuito de não haver interrupção das ações já em andamento e que contivessem delimitações temporais e de produto. Uma forma de prevenção de uma guinada que comprometesse os rumos das ações contidas no PPA 1991/1995 em virtude da elaboração de um outro Plano por um novo governo.

Ocorre que o legislador achou por bem se eximir da obrigação para o PPA 1996/1999, remetendo-a à Lei de Diretrizes Orçamentárias de 1996, que dispôs as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária do mesmo exercício. Sob o aspecto legal, este “adiamento” é recepcionado pelas lides jurídicas, revelando-nos, até, uma intenção de reter assuntos aos respectivos foros – no caso, a delimitação de *metas e prioridades* em Diretrizes Orçamentárias para um exercício.

Em seguida, a Lei n.º 9.276/1996 condicionou a alteração do PPA 1996/1999 aos mesmos trâmites no Congresso Nacional que o instituiu (art. 3.º), impondo, ainda, instrumento de acompanhamento de sua execução na forma de relatório anual para cada exercício anterior, inclusive com prazo para sua apresentação ao Poder Legislativo (art. 2.º).

“Art. 2.º O Poder Executivo enviará ao Congresso Nacional, até cento e vinte dias após o encerramento de cada exercício financeiro, relatório sobre a execução deste Plano Plurianual.

Parágrafo único. O relatório de que trata este artigo evidenciará, para cada ação do Plano Plurianual, os créditos orçamentários correspondentes e quantificará a respectiva execução física e financeira, no exercício findo e acumuladamente.”

Tal critério é imprescindível ao processo orçamentário e de planejamento e se bem executado verifica o acompanhamento de ações e projetos do Plano, a consecução parcial ou total de seus objetivos e metas, a sua avaliação e, também, angaria dados que servem à elaboração de planos seguintes.

Diante desta análise metodológica sobre o PPA 1996/1999, fica obscura a percepção dos problemas e diagnósticos que desencadearam as diretrizes, objetivos e metas constantes do Plano. Intuímos que tal análise possa ter ocorrido na fase processual de sua elaboração, ressaltando a inexistência de base de dados consistentes para isso e, por conseguinte, gerando as observações genéricas e subjetivas anteriormente citadas.

A clareza na demonstração dos métodos de sua detecção e diagnosticção poderia subsidiar de maneira mais ampla e clara os congressistas numa análise satisfatória, corretiva e revisora dos anseios do PPA.

Ainda assim, o segundo plano instituído após a promulgação da Constituição de 1988 demonstra ter amadurecido em relação àquele de 1991, principalmente ao tentar incluir o critério de Estratégias ao processo de planejamento, muito “incipiente”, diga-se de passagem, pois tal requisito exige a análise dos demais atores sociais inseridos nas ambições do PPA, ocorrendo, contrariamente, apenas as ações do, talvez principal deles, mas não o único, Estado e da Administração Pública.

6.3. PPA 2000/2003

Lei n.º 9.989, de 21 de julho de 2000

Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2000/2003.

“O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

.....”

A Lei n.º 9.989/2000, que instituiu o Plano Plurianual com vigência para o período de 2000 a 2003 – PPA 2000/2003, é corretamente direto ao tratar em específico das peculiaridades atinentes ao Plano.

“Art. 1.º Esta Lei institui o Plano Plurianual para o quadriênio 2000/2003, em cumprimento ao disposto no art. 165, § 1.º, da Constituição Federal, na forma dos Anexos I e II.

Parágrafo único. O Anexo III, que acompanha esta Lei, sem caráter normativo, contém as informações complementares relativas aos valores referenciais dos subtítulos das ações vinculadas aos programas nele relacionados.”

Define o conteúdo do PPA 2000/2003 em dois anexos, acrescentando um terceiro caracterizado como não normativo.

O Anexo III se dispõe unicamente a consolidar os valores previstos para os Programas constantes do Plano e para as Ações por Programas agregados em duas áreas consideradas estratégicas: Infra-Estrutura e Desenvolvimento Social. O seu conteúdo serve, quase que exclusivamente, à comparação ao final de sua vigência entre os valores previstos e os efetivamente executados, além de conduzirem gestores e a gerência dos programas e ações no decorrer do quadriênio quanto ao seu ritmo de execução.

Os dois anexos que institui verdadeiramente o Plano Plurianual possui características distintas. O Anexo I assume caráter definidor para as *Diretrizes Estratégicas e Macroobjetivos*. Quanto às seis diretrizes, seus conteúdos demonstram traços norteadores para o desempenho do papel do Estado, em estratégias factíveis e complementares, revelando terem sido elaboradas sobre um trabalho de pesquisa fundamento.

Destaque para a diretriz que visa "*consolidar a estabilidade econômica com crescimento sustentado*", ao afirmar que "*o saneamento patrimonial e financeiro do setor público é fundamental para a consolidação deste processo e persistirá até a plena recuperação da sua capacidade de investimento nas áreas consideradas prioritárias*", revelando ser assumidamente um plano com horizonte maior do que o período do Plano.

Ultrapassar o quadriênio de vigência do PPA 2000/2003, rementendo-o ao longo prazo é fruto da ampla utilização dos estudos que originaram os *Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento*, "*a partir dos estudos dos principais problemas nacionais e das vocações e potencialidades de crescimento de cada região. Deste trabalho, identificou-se os projetos necessários para alavancar o desenvolvimento sustentável do país num horizonte de oito anos*"³⁷.

Em seguida, ao especificar vinte e oito Macroobjetivos, o Plano deixa claro quais os mecanismos e procedimentos seriam utilizados para suas consecuições, citando ações complementares entre si, criando um conjunto de resultados almejados a serem atingidos no

³⁷ APÊNDICE A: BRASIL. *Planos e Orçamentos Públicos: Conceitos, Elementos Básicos e Resumo dos Projetos de Leis e Plano Plurianual 2000-2003 e do Orçamento 2002* (grifo nosso). Senado Federal – Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle/CONORF, in sítio: <http://www.senado.gov.br> > Orçamento da União.

âmbito macroeconômico, das finanças públicas, do desenvolvimento e assistência social, internacional, da agricultura, da indústria, da cultura, da infra-estrutura, do meio-ambiente, da tecnologia e da cidadania.

Mesmo contendo análises diretas e claras, com argumentos consistentes, o Anexo I não explicita uma coordenação de Diretrizes Estratégicas, Macroobjetivos, Programas e Ações entre si, podendo um analista menos identificado com o processo econômico, de planejamento ou orçamentário incorrer em críticas acerca da factibilidade do Plano.

O Anexo II, ousadamente, destrincha cada um dos 365 programas existentes no PPA 2000/2003, determinando, após definir o seu objetivo, como será medido o desempenho do programa e valorando a fontes de recursos necessárias para a sua consecução. Em seguida, todas as ações contidas no programa são definidas em suas metas e custos totais e regionais, bem como a fonte de seus recursos.

Por exemplo, o Programa "*Agricultura Familiar - PRONAF*" visa *fortalecer a agricultura familiar, promovendo sua inserção competitiva nos mercados de produtos e fatores*, com taxa percentual de atendimento de unidades familiares de produção inicial de 18% e final de 24%. Para isso, contará com recursos do Orçamento da União, Despesa de Capital, Despesas Correntes e demais Fontes a serem aplicados em nível Nacional, no Norte, Nordeste, Sudeste, Centro-Oeste e Sul. Para tanto, dezesseis Ações estão previstas, entre projetos, atividades e operações especiais, que atenderão a quantidade prevista de municípios dos estados nas respectivas regiões.

Voltando ao texto da Lei n.º 9.989/2000, o hiato entre a elaboração, discussão e aprovação do PPA 2000/2003 até a sua instituição por lei foi preenchido com a estipulação de prazo para ajuste das *metas aos valores aprovados pelo Congresso Nacional para cada ação* (art. 2.º).

“Art. 2.º O Poder Executivo, no prazo de quarenta e cinco dias, ajustará as metas aos valores aprovados pelo Congresso Nacional para cada ação.”

Tal previsão pode estar relacionada ao fato da vigência da lei já se iniciar com um semestre vencido do período previsto para o Plano, fato que não causa maiores danos a sua implantação. Ademais, serve para impor dados factíveis ao início das ações do PPA 2000/2003, vez que mecanismos de acompanhamento da sua execução e avaliação estão previstos e que serão abordados oportunamente mais à frente.

Para tanto, determinou-se ainda o estreitamento da relação entre o Plano

Plurianual e as Leis Orçamentárias e suas diretrizes, restringindo o uso de *codificações de programas e ações*.

“Art. 3.º As codificações de programas e ações deste Plano serão observadas nas leis de diretrizes orçamentárias, nas leis orçamentárias anuais e nos projetos que os modifiquem.”

A restrição possui longo alcance, pois se revela numa forma de imprimir critérios de continuidade às ações do Plano, o que, considerado e aperfeiçoado sucessivamente nos PPAs seguintes, fornece dados históricos e parâmetros fidedignos bastante preciosos ao processo de planejamento futuro.

Este mecanismo ainda ganha maior dimensão se combinado com o estabelecimento de *prioridades e metas* para o primeiro ano de vigência do Plano, como ocorrido na Lei n.º 9.082/95 para o PPA 1995/1999, e que persistiu na Lei de Diretrizes Orçamentárias para a elaboração da lei orçamentária de 2000 (art. 4.º), remetendo, da mesma forma, a obrigação para o contido na Lei Orçamentária de 2000 - LDO 2000 (Lei n.º 9.969, de 11 de maio de 2000).

“Art. 4.º As prioridades e metas para o ano de 2000, conforme estabelecido no art. 2º da Lei no 9.811, de 28 de julho de 1999, estão contidas na programação orçamentária da Lei no 9.969, de 11 de maio de 2000.”

Lei n.º 9.811, de 28 de julho de 1999

Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2000 e dá outras providências.

CAPÍTULO I

DAS PRIORIDADES E METAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

“Art. 2.º As metas e as prioridades para o exercício financeiro de 2000 serão especificadas no plano plurianual relativo ao período 2000-2003, e devem observar as seguintes estratégias:

- I - consolidar a estabilidade econômica com crescimento sustentado;*
- II - promover o desenvolvimento sustentável voltado para a geração de empregos e oportunidades de renda;*
- III - combater a pobreza e promover a cidadania e a inclusão social;*
- IV - consolidar a democracia e a defesa dos direitos humanos;*
- V - reduzir as desigualdades inter-regionais; e*
- VI - promover os direitos de minorias vítimas de preconceito e discriminação.*

§ 1.º As denominações e unidades de medida das metas do projeto de lei orçamentária anual nortear-se-ão pelas utilizadas no projeto de lei do plano plurianual referido no caput deste artigo.

§ 2.º O Poder Executivo envidará esforços no sentido de antecipar a entrega do plano previsto no caput deste artigo em pelo menos 15 dias.”

A maior abrangência desta determinação está justamente no fato da Lei n.º 9.811/1999 determinar a observação de estratégias para especificação de tais metas e prioridades, vez que elas foram comprovadamente absorvidas no âmbito da elaboração do PPA 2000/2003, no teor da Mensagem n.º 1.265, de 1999, do Poder Executivo, ao Congresso Nacional, onde constam *ipsis litteris* todos os itens citados na LDO 2000.

Igualmente ao PPA 1995-1999, o PPA 2000/2003 condicionou a *exclusão ou alteração de programas* e inclusão de um novo aos trâmites observados no Congresso Nacional para sua instituição (art. 5.º).

“Art. 5.º A exclusão ou alteração de programas constantes desta Lei ou a inclusão de novo programa serão propostas pelo Poder Executivo por meio de projeto de lei específico, observado o disposto no art. 7.º desta Lei.

Parágrafo único. O projeto conterà, no mínimo, na hipótese de:

I – inclusão de programa:

a) diagnóstico sobre a atual situação do problema que se deseja enfrentar ou sobre a demanda da sociedade que se queira atender com o programa proposto;

b) indicação dos recursos que financiarão o programa proposto;

II – alteração ou exclusão de programa, exposição das razões que motivaram a proposta.”

Mas a Lei incluiu ajustes a serem efetuados no Plano, estabelecendo critérios específicos e análogos ao da fase de sua elaboração, prevendo: o estabelecimento de *diagnóstico* que justifique a inclusão de um programa a ser executado em seu período de vigência, delimitando o *problema* a ser enfrentado ou a *demandada da sociedade* a ser atendida e a necessidade de indicar a fonte de recursos que o financiarão; no caso da alteração ou exclusão de programa, uma simples exposição de razões são suficientes para estimular a discussão e aprovação (ou não) pelo Poder Legislativo.

O importante desta evolução no processo é a previsão de que o Plano pode ser alterado no sentido de melhor executá-lo, condicionado-se, para isso, a ampla discussão de sua real necessidade, o que confere transparência a eventuais mudanças de trajetórias ou adequações de novos rumos do PPA.

Além do mais, esta sistemática é obedecida pelas leis que instituir os orçamentos anuais, bem como os créditos adicionais (art. 7.º), ficando o Poder Executivo autorizado apenas a adequar as eventuais alterações no Plano via decreto, sem a necessidade de envio ao

Congresso Nacional.

“Art. 7.º A inclusão, exclusão ou alteração de ações orçamentárias e de suas metas, quando envolverem recursos dos orçamentos da União, poderão ocorrer por intermédio da lei orçamentária anual ou de seus créditos adicionais, alterando-se na mesma proporção o valor do respectivo programa.

Parágrafo único. Fica o Poder Executivo autorizado a:

I – efetuar a alteração de indicadores de programas;

II – incluir, excluir ou alterar outras ações e respectivas metas, exclusivamente nos casos em que tais modificações não envolvam recursos dos orçamentos da União.”

Sem dúvida, um novo avanço no processo de planejamento e orçamentário.

Igual procedimento foi dado no que se refere aos relatórios de avaliação do Plano.

“Art. 6.º O Poder Executivo enviará ao Congresso Nacional, até o dia 15 de abril de cada exercício, relatório de avaliação do Plano Plurianual.

§ 1.º O relatório conterà, no mínimo:

I – avaliação do comportamento das variáveis macroeconômicas que embasaram a elaboração do Plano, explicitando, se for o caso, as razões das discrepâncias verificadas entre os valores previstos e observados;

II – demonstrativo, por programa e por ação, de forma regionalizada, da execução física e financeira do exercício anterior e a acumulada, distinguindo-se as fontes de recursos oriundas:

a) do orçamento fiscal e da seguridade social;

b) do orçamento de investimentos das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; e

c) das demais fontes;

III – demonstrativo, por programa e para cada indicador, do índice alcançado ao término do exercício anterior comparado com o índice final previsto;

IV – avaliação, por programa, da possibilidade de alcance do índice final previsto para cada indicador e de cumprimento das metas físicas e da previsão de custos para cada ação, relacionando, se for o caso, as medidas corretivas necessárias.

§ 2.º Para fins do acompanhamento e da fiscalização orçamentária a que se refere o art. 166, § 1o, inciso II, da Constituição Federal, será assegurado, ao órgão responsável, o acesso irrestrito, para fins de consulta, ao Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do Plano Plurianual – Sigplan - ou ao que vier a substituí-lo.”

Também o relatório sobre a execução do Plano inseridos pela Lei n.º 9.276/1996 que instituiu o PPA 1996/1999 recebeu novo tratamento, com parâmetros e prazo específico para o dia 15 de abril de cada exercício subsequente. A principal novidade é a *avaliação do comportamento das variáveis macroeconômicas que embasaram a elaboração do Plano,*

impondo uma explicação para as *discrepâncias* ocorridas *entre os valores previstos e observados*.

Neste novo contexto, os gestores e governantes se vêem subjugados a instrumento responsabilizador pelos critérios utilizados para balizarem as perspectivas do Plano e as dimensões de suas ações, desestimulando planos impossíveis de serem executados e instigando-os ao planejamento responsável.

7. CONCLUSÃO

Eis um trabalho árduo de ser executado. Não a presente obra monográfica, que se mostrou, em seu desenvolvimento, por demais pretensioso para o exíguo prazo de tempo para sua elaboração. Difícil, reconhecemos, é o esforço de analisar o processo de planejamento brasileiro de maneira responsável e precisa.

O marco prudentemente escolhido foi o da promulgação da Constituição Federal de 3 de outubro de 1988, o que nos remeteu aos três únicos Planos Plurianuais instituídos a partir de então. Os princípios e o calendário nela propostos nos deixaram clara a ausência de imposição de métodos aos PPAs instituídos que estimulassem, senão a padronização de seus conteúdos, a continuidade entre eles.

Desta forma, fica evidente a imposição de firmamento dos conceitos metodológicos acerca das diretrizes, objetivos e metas da administração pública, bem como dos programas de duração continuada. E é justamente a ausência doutrinária e legal para estes propósitos que determina o ponto crítico da elaboração de sucessivos planos estratégicos governamentais coerentes com a percepção do passado e com as mudanças futuras a serem estabelecidas.

Se estes ordenamentos são condutores do processo e não existe ainda uma positivação destes conceitos e métodos, somente após a aprovação e implementação das leis complementares explicitadas no § 9.º do art. 165 da CF/88, destacadamente a que disporá sobre os limites a serem obedecidos nos Planos Plurianuais, é que será dirimida a descontinuidade entre os planos. Isto requer ampla discussão por toda administração pública e sociedade, abrangendo os âmbitos políticos e de viabilidade técnica.

Com os moldes do planejamento definidos pela lei complementar, o processo de planejamento público passaria a uma nova dimensão, podendo ser elaborados Planos Plurianuais mais consistentes, com base em dados passados comprovados, e instituídos PPAs cada vez mais factíveis e próximos da realidade futura almejada.

O resultado da falta de métodos estabelecidos nos revela que os Planos Plurianuais até o momento instituídos tratam, primeiramente, de uma obrigação constitucional e, depois, de peças que primam pelo descompromisso técnico e metodológico, subjugados aos anseios políticos dos governantes.

O PPA 1991-1995 foi elaborado sob as expectativas e resultados a serem obtidos pelo choque heterodoxo proporcionado pela equipe econômica do Governo Fernando Collor

no início de sua gestão, que objetivavam o controle inflacionário e conseqüente "*eliminação da 'ciranda financeira'*"³⁸ no curto prazo, como forma de estabelecer parâmetros financeiros e econômicos, bem como a credibilidade governamental. Este seria um "*ambiente macroeconômico estável, propício ao planejamento de ações no médio e longo prazos*". O fracasso do choque conjuntural combinado com a turbulência política que culminou com o *impeachment* do Presidente da República, relevou ao Plano resultados pífios.

O Plano Plurianual para o período de 1996 a 1999, sob a gestão do Presidente Fernando Henrique Cardoso, também foi elaborado sobre expectativas de obtenção de resultados favoráveis do Plano Real, de certa forma consolidados no controle da inflação e no estabelecimento de referenciais econômicos e financeiros. Isso permitiu a instituição de um Plano mais factível, com diretrizes mais específicas e estratégias um pouco melhor definidas, ainda que de forma incipiente.

O PPA 2000-2003 se mostrou ainda mais amadurecido enquanto peça de planejamento para o médio/longo prazo, demonstrando ter sido elaborado sobre bases técnicas e metodológicas mais apuradas, estabelecendo Diretrizes Estratégicas, Macroobjetivos, Programas e Ações específicos. Ainda assim, nosso contato profissional com as rotinas da discussão e análise do processo orçamentário e de planejamento nos permite afirmar que se trata de um Plano que não alcançou satisfatoriamente seus intuitos, principalmente por ter-se apoiado em parâmetros e valores para o seu período de vigência que findaram por não acontecer - por exemplo, crescimento econômico anual entre 4% e 5% e inflação anual entre 6% e 3%; crescimento do emprego de 2,7% ao ano; para citar apenas os de maior difusão e percepção geral³⁹.

Em sendo assim, verificamos a improvável factibilidade dos Planos Plurianuais até o momento propostos, muito embora a tarefa de expor os instrumentos de planejamento utilizados por um Governo requeira pesquisa exaustiva e praticamente interminável, abrangendo as fases de elaboração de cada um dos Planos na seara do Poder Executivo, as alterações no período de discussão e aprovação pelo Congresso Nacional, toda a execução de suas determinações e as avaliações de seus resultados. Somente desta forma, todo e qualquer Plano poderá ser verdadeiramente analisado, assumindo, sobremaneira, a pretensão de ser definitiva.

³⁸ Lei n.º 8.173, de 30 de janeiro de 1991. Anexo I - Diretrizes e Objetivos Gerais; 1. Fundamentos Macroeconômicos, 1.2 Reordenamento das Finanças Públicas.

³⁹ APÊNDICE A.

Vale destacar que nenhum dos PPAs instituídos trata com clareza e determinação da importante fase de Avaliação e Controle do Plano e seus Programas, fruto da inaplicabilidade de critérios técnicos para a sua elaboração, combinado com a descontinuidade entre eles.

O Tribunal de Contas da União tem recentemente se proposto a elaborar Relatório de Avaliação dos Plano Plurianuais⁴⁰, fruto dos bons resultados obtidos no que diz respeito às Avaliações de Programas específicos, a pretexto da sua competência em efetuar o controle externo dos atos e contas da Administração Pública preceituado pela Constituição Federal (art. 71). Tal procedimento deve ser especificamente tratado na Lei Complementar que vier a dispor sobre os PPAs, no que se refere a seus custos, processos, resultados e efeitos sobre os problemas que fundamentaram a sua criação, com base nos parâmetros e indicadores preestabelecidos pelo Plano.

A ausência de avaliação e controle por completo dos Planos Plurianuais certamente comprometeu, de maneira imponderável, as necessárias e iminentes correções conjunturais e estruturais que sem dúvida ocorreram ou deveriam ter ocorrido. Afetou, também, indubitavelmente, a realimentação do processo de planejamento, instrumento imprescindível para a condução e elaboração de todo e qualquer plano.

Assim, a amplitude assumida pelo tema do planejamento nos permite encerrar a presente monografia com a certeza de que ela nos servirá, em sua limitação, de estímulo para prosseguirmos na apuração e ampliação de pesquisa sobre o processo de planejamento. É o que se pretende.

⁴⁰ APÊNDICE B: BRASIL. *TCU constata inconsistências no Plano Plurianual*. TCU: Notas de Imprensa, 13/02/2004; in sítio: <http://www.tcu.gov.br> > Notas de Imprensa.

BIBLIOGRAFIA

- FILELLINI, Alfredo. *Economia do Setor Público*. --. São Paulo: Atlas, 1990. 202 p.
- HUERTAS, Franco. *Entrevista com Carlos Matus - O Método PES*. --. São Paulo: Fundap, 1996. 139 p.
- MATUS, Carlos. *Política, Planejamento & Governo*. --. Brasília: IPEA, 1993. 2 vol. (Série IPEA; 143). 591 p.
- REZENDE, Fernando. *Finanças Públicas*. 2.^a Ed.. São Paulo: Atlas, 2001. 382 p.
- RIANI, Flávio. *Economia do Setor Público - Uma Abordagem Introdutória*. 4.^a Ed.. São Paulo: Atlas, 2002. 296 p.
- ROSSETTI, José Paschoal. *Política e programação econômicas*. 7.^a ed. São Paulo: Atlas, 1991. 349 p.
- SANCHES, Osvaldo Maldonado. *Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins*. 1.^a ed. Brasília: Prisma, 1997, 295 p.
- SANDRONI, Paulo. *Dicionário de Economia*. 2.^a ed. rev. e amp. São Paulo: Best Seller, 1989, 331 p.

APÊNDICE A

PLANOS E ORÇAMENTOS PÚBLICOS: CONCEITOS, ELEMENTOS BÁSICOS E RESUMO DOS PROJETOS DE LEIS E PLANO PLURIANUAL 2000-2003 E DO ORÇAMENTO 2002

Senado Federal

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle/CONORF
(www.senado.gov.br > Orçamento da União)

IV - O PPA PARA O PERÍODO 2000 – 2003 (Dados da Lei nº 9.989/2000, sem as alterações posteriores)

Segundo a Mensagem Presidencial que encaminhou o Projeto de Lei do PPA ao Congresso Nacional, a visão estratégica de longo prazo do governo está assentada no que se convencionou chamar de Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento.

A partir dos estudos dos principais problemas nacionais e das vocações e potencialidades de crescimento de cada região, foram delineados esses Eixos que identificam os projetos necessários para alavancar o desenvolvimento sustentável do País num horizonte de oito anos.

Os Eixos são em número de cinco, a saber: Eixo da Amazônia, composto pelo Arco Norte e Madeira-Amazonas; Eixo do Nordeste, composto pelo Transnordestino e São Francisco; Eixo do Centro-Oeste, composto pelo Araguaia-Tocantins e Oeste; Eixo do Sudeste, composto pela Rede Sudeste e Eixo do Sul, composto pelo Sudoeste e Sul.

O PPA elaborado para o quadriênio 2000/2003 representa, desse modo, etapas da estratégia de longo prazo desenhada por esses Eixos. Vale ressaltar que o estudo dos Eixos de integração norteou a confecção do PPA, mas não há correlação direta entre as programações constantes nos diferentes planos.

Relativamente ao PPA 1996/1999, o PPA 2001/2003 passou por importantes modificações em seu conteúdo, forma de apresentação e linguagem, visando não apenas compatibilizá-lo com a estrutura do orçamento anual, mas, também, facilitar o seu entendimento e acompanhamento por parte da sociedade.

O PPA está estruturado em 365 Programas, envolvendo as mais diferentes áreas de atuação do governo.

Cada programa se subdivide em diversas ações (estas posteriormente se realizam por meio de projetos, atividades e operações especiais que integram a lei orçamentária anual).

O Programa é principal peça do PPA. Nele são apontados o descritivo definindo o objetivo e o indicador de desempenho, destacando-se os índices registrados e os índices previstos ao final do PPA, em função da sua execução. Assim, por exemplo, o Programa Energia no Eixo Arco Norte tem por objetivo suprir de energia elétrica a região compreendida pelos Estados do Amapá e Roraima; tem como indicadores o consumo de energia elétrica e taxa de atendimento domiciliar, com índices mais recentes de 654 e 64, e índices ao final do PPA de 877 e 71, respectivamente.

As ações são todas regionalizadas e quantificadas com metas físicas e metas financeiras de aplicações de recursos, distinguindo-se os recursos da União e das demais fontes, inclusive as de origem privada.

Para a avaliação dos Programas serão comparados os índices previstos com os estimados. Cada Programa será administrado por um gerente, a quem cabe coordenar a execução das ações no orçamento anual, de forma a alcançar os objetivos do Programa previstos no PPA.

Segundo a Mensagem que encaminhou o Plano, as diretrizes que norteiam as ações de governo para o período são: 1) consolidar a estabilidade econômica com crescimento

sustentado; II) promover o desenvolvimento sustentável voltado para geração de empregos e oportunidades de renda; III) combater a pobreza e promover a cidadania e a inclusão social; IV) consolidar a democracia e a defesa dos direitos humanos; V) reduzir as desigualdades inter-regionais e VI) promover os direitos de minorias vítimas de preconceito e discriminação.

Os principais parâmetros e valores constantes da proposta do PPA para o período 2000/2003 são os seguintes:

- a) em consonância com a diretriz que preconiza crescimento com estabilidade, o Plano prevê metas de crescimento real do PIB de 4% no ano 2000; 4,5% no ano 2001 e 5% nos anos 2002 e 2003;
- b) as metas de inflação são de 6% para o ano 2000; 4,3% para 2001; 3,4% para 2002 e 3% para 2003 (contra uma meta de 8% para 1999), admitida uma variação de 2 pontos percentuais em torno desses valores;
- c) as principais fontes de dinamismo desse crescimento deverão ser o investimento e as exportações, as quais, de US\$ 51,1 bilhões em 1998, deverão saltar para cerca de US\$ 100 bilhões até 2002. O consumo privado é esperado para crescer a uma taxa média de 4,8% ao ano no quadriênio;
- d) espera-se um crescimento do emprego de 2,7% ao ano no período, gerando 8,5 milhões de postos de trabalho; o salário real é esperado para crescer em cerca de 4% ao ano;
- e) as contas públicas continuarão sendo geridas visando assegurar superávits primários compatíveis com a estabilização da relação dívida líquida/PIB, a qual se situava em 49,8% ao final de junho de 1999. Para o ano 2000 espera-se um superávit primário de 2,65% do PIB no Governo Central (Tesouro, Bacen e Previdência) e para 2001 de 2,60% do PIB;
- f) o total previsto no PPA para ser aplicado no quadriênio é da ordem de R\$ 1,1 trilhão, aí incluídas as parcerias com o setor privado, divididos em 365 programas envolvendo uma ampla diversidade de ações. No que se refere às parcerias, as mesmas estão orçadas em R\$ 115,4 bilhões, ou seja, pouco mais de 10% do total do PPA;
- g) ao Poder Executivo caberão 96,7% dos dispêndios previstos, sendo o restante a cargo dos demais Poderes;
- h) os dispêndios em programas finalísticos deverão consumir 91,5% do total programado, cabendo aos demais programas (gestão de políticas públicas, serviços ao Estado e apoio administrativo) 8,5% do total;
- i) dos R\$ 1,1 trilhão programados, se excluirmos os gastos previdenciários, teremos o montante efetivamente disponível para investimentos e demais aplicações sociais da ordem de R\$ 613,5 bilhões; o setor de infraestrutura econômica (transportes, hídricos, energia e telecomunicações) absorverá investimentos de R\$ 212 bilhões;
- j) por setor, a previsão de aplicação de recursos é a seguinte: a) desenvolvimento social (inclusive benefícios previdenciários) com 42,2%; b) infra-estrutura econômica com 34,1%; c) meio-ambiente com 0,66%; d) informação e conhecimento com 0,2%; e) setor produtivo com 18,0%; justiça e cidadania com 0,3% e outros com 4,5%;
- k) do total regionalizável, no montante de R\$ 267,7 bilhões, 21,1% serão alocados no Sul, 32,7% no Sudeste, 24,6% no Nordeste, 12,0% no Norte e 9,7% no Centro-Oeste. Os demais valores, embora tenham destinação setorial definida, ainda não foram alocados regionalmente.”

APÊNDICE B

TCU constata inconsistências no Plano Plurianual

Tribunal de Contas da União (www.tcu.gov.br)

Notas de Imprensa: 13/02/2004

“Auditoria feita pelo Tribunal de Contas da União (TCU) com a finalidade de verificar a consistência interna e externa do Projeto de Lei do Plano Plurianual (PLPPA) 2004-2007, que contém todos programas de governo, detectou que não existem macroindicadores para medir os resultados alcançados pelos programas quanto ao alcance das metas estabelecidas. Constatou, ainda, que a falta de causas definidas em relação aos macroobjetivos dificulta a análise de possível coordenação com as ações constantes dos programas e que os macroobjetivos e macroproblemas foram apresentados como marcos genéricos sem referências objetivas a eles associados. O tribunal verificou também que há 161 programas isolados da orientação estratégica e 34 vinculados a mais de um desafio.

Em razão das falhas apuradas, o TCU fixou o prazo de 30 dias para que a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SPI) encaminhe a estratégia de revisão do Plano Plurianual 2004-2007 para a Secretaria de Macroavaliação Governamental do tribunal. Foi determinada, ainda, a adoção de providências, até 15 de abril deste ano, como a elaboração de macroindicadores e indicadores para objetivos setoriais para acompanhamento da orientação estratégica de governo e dos ministérios, reformulação dos indicadores de desempenho inadequados para a apuração dos objetivos declarados para os programas e correção das inconsistências das metas físicas.

Conforme o trabalho realizado, 55% dos programas apresentam falhas na elaboração de seus indicadores e, dos 629 indicadores existentes, 272 necessitam de pelo menos um dos atributos. Além disso, em 42% dos programas prioritários os indicadores utilizados são incapazes de medir o resultado constante do objetivo e alguns deles nem ao menos constam da Lei Orçamentária Anual de 2004.

O tribunal estabeleceu, também, à SPI que capacite responsáveis pela elaboração e implementação dos programas de governo e priorize os órgãos onde a falta de qualidade dos indicadores de desempenho é mais acentuada, dando preferência aos Ministérios da Assistência e Promoção Social, dos Transportes, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, do Trabalho e Emprego e do Meio Ambiente.

O ministro Benjamin Zymler foi o relator do processo.

Serviço: Dispomos de cópia do relatório, voto e decisão

TC-015.271/2003-4 Plenário”