



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados
Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

Nota Técnica Conjunta n.º 9/2007

**Subsídios à apreciação do projeto de lei do Plano Plurianual
para o período de 2008-2011 (PL no 31/2007–CN).**

Outubro/2007

Endereços na Internet: <http://www.camara.gov.br/internet/orcament/principal/>
e <http://www.senado.gov.br/sf/orcamento/>
e-mails: conof@camara.gov.br; conorc@senado.gov.br

SUMÁRIO¹

1.	INTRODUÇÃO	2
2.	O MODELO DE PLANEJAMENTO E A ESTRUTURA DO PLANO	2
3.	CONTEÚDO DO TEXTO E INOVAÇÕES NO PROJETO DE LEI DO PPA 2008-2011 ...	5
4.	PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO - PAC	6
5.	CENÁRIO MACROECONÔMICO DO PLANO PLURIANUAL 2008-2011	7
6.	SÍNTESE DOS GRANDES SETORES	10
6.1.	Energia	10
6.2.	Transportes	11
6.3.	Assistência Social	12
6.4.	Educação	12
6.5.	Saúde	13
6.6.	Recursos Hídricos	14
6.7.	Agricultura e Desenvolvimento Agrário	14
7.	A FUNCIONALIDADE DO SISTEMA CONSTITUCIONAL DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO	15
8.	TRAMITAÇÃO DO PROJETO DE LEI	16

Introdução

O Plano Plurianual (PPA) define, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital, para as despesas delas decorrentes e para as despesas relativas aos programas de duração continuada. Segundo as normas em vigor, o projeto do PPA é encaminhado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto do primeiro ano do mandato. O projeto do Plano Plurianual para o período 2008-2011 (PPA 2008-2011) foi enviado tempestivamente, pela Mensagem nº 116/2007-CN (nº 650 na origem), e tramita junto à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), devendo ser apreciado pelo Congresso Nacional até o final da sessão legislativa de 2007 (22 de dezembro).

O Modelo de Planejamento e a Estrutura do Plano

A lógica de estruturação do PPA 2008-2011 se apresenta de modo a dar coerência às ações de governo, articulando a dimensão estratégica e tático-operacional do Plano. A dimensão estratégica inclui:

(a) Visão de Longo Prazo para o Brasil² (expressa na Agenda Nacional de Desenvolvimento – AND);

¹ Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citado a autor e a Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados. Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu autor, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.

² “Um país democrático e coeso, no qual a iniquidade foi superada, todas as brasileiras e todos os brasileiros têm plena capacidade de exercer sua cidadania, a paz social e a segurança pública foram alcançadas, o desenvolvimento sustentado e sustentável encontrou o seu curso, a diversidade, em particular a cultural, é valorizada. Uma nação respeitada e que se insere

(b) Objetivos de Governo; e

(c) Objetivos Setoriais.

A dimensão tático-operacional é composta dos *programas* e *ações*³ do PPA, conforme representado na figura abaixo.

Gráfico 5. Programa de Governo



Fonte: Mensagem nº 116/2007-CN (nº 650 na origem)

O PPA 2008-2011 tem como base três eixos: “crescimento econômico, agenda social e educação de qualidade”. São destacados, em cada um dos eixos mencionados, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), na área do desenvolvimento econômico, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), como elemento essencial da estratégia de proporcionar uma educação de qualidade, e, na Agenda Social, além de medidas na área da Educação, as “transferências condicionadas de renda associadas às ações complementares, no fortalecimento da cidadania e dos direitos humanos, na cultura e na segurança pública”.

O Plano é organizado em 306 programas⁴, em sua maioria⁵ associados a 10 objetivos de governo, que por sua vez são subdivididos em uma série de objetivos setoriais.

Os objetivos anunciados do governo são os seguintes:

- 1) promover a inclusão social e a redução das desigualdades;

soberanamente no cenário internacional, comprometida com a paz mundial e a união entre os povos”.
 (Agenda Nacional de Desenvolvimento – Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social)

³ Sempre que os termos “programa”, “ação”, “projeto”, “atividade” e “operação especial” aparecerem em itálico, devem ser entendidos no sentido orçamentário.

⁴ Programa: instrumento de organização da ação governamental que articula um conjunto de ações visando à concretização do objetivo nele estabelecido, sendo classificado como: a) Programa Finalístico: pela sua implementação são ofertados bens e serviços diretamente à sociedade e são gerados resultados passíveis de aferição por indicadores; b) Programa de Apoio às Políticas Públicas e Áreas Especiais: aqueles voltados para a oferta de serviços ao Estado, para a gestão de políticas e para o apoio administrativo. (Art. 4º do PL).

⁵ Trinta programas não estão associados diretamente a objetivo de governo específico.

- 2) promover o crescimento econômico ambientalmente sustentável, com geração de empregos e distribuição de renda;
- 3) propiciar o acesso da população brasileira à educação e ao conhecimento com equidade, qualidade e valorização da diversidade;
- 4) fortalecer a democracia, com igualdade de gênero, raça e etnia e a cidadania com transparência, diálogo social e garantia dos direitos humanos;
- 5) implantar uma infra-estrutura eficiente e integradora do Território Nacional;
- 6) reduzir as desigualdades regionais a partir das potencialidades locais do Território Nacional;
- 7) fortalecer a inserção soberana internacional e a integração sul-americana;
- 8) elevar a competitividade sistêmica da economia, com inovação tecnológica;
- 9) promover um ambiente social pacífico e garantir a integridade dos cidadãos;
- 10) promover o acesso com qualidade à Seguridade Social, sob a perspectiva da universalidade e da equidade, assegurando-se o seu caráter democrático e a descentralização.

Dos 306 programas constantes do Plano, 215 são classificados como finalísticos e 91 como de apoio às políticas públicas e áreas especiais. Os programas são compostos de 4.705 ações⁶ orçamentárias, que podem ser do tipo projeto (1.436), atividade (2.798) e operação especial (471). Em alguns programas há também a ocorrência de ações ditas “*não-orçamentárias*”, ou seja, ações que contribuem para os objetivos do programa, mas que não fazem parte do orçamento geral da União, a exemplo dos investimentos financiados por meio das Parcerias Público-Privadas, do FGTS e do FAT.

Os programas funcionam como unidades de integração entre o PPA e a Lei Orçamentária Anual (LOA). A LOA, por sua vez, além de demonstrar o desdobramento das ações⁷ em títulos, como no PPA, também traz o desdobramento dos títulos em subtítulos e fixa os valores autorizados para cada categoria de programação, agregando outros detalhes de natureza operacional, como as fontes de financiamento, os grupos de despesa, a modalidade de aplicação e o identificador de resultado primário.

⁶ Ação: instrumento de programação que contribui para atender ao objetivo de um programa, podendo ser orçamentária ou não-orçamentária, sendo a orçamentária classificada, conforme a sua natureza, em: a) Projeto: instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou aperfeiçoamento da ação de governo; b) Atividade: instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo; c) Operação Especial: despesas que não contribuem para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações do governo federal, das quais não resulta um produto, e não gera contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços.

⁷ Os nomes das ações são denominados “títulos”. Cada ação pode apresentar subdivisões, chamadas de “subtítulos”.

Nesse aspecto, a estrutura do PPA 2008-2011 assemelha-se à estrutura do Plano em vigor, o que torna possível estabelecer a correlação dos programas.

Vale ressaltar, no entanto, que o PPA 2008-2011, ao contrário do PPA 2003-2007⁸, detalha ano a ano a distribuição dos valores financeiros e metas físicas de cada ação orçamentária (projetos). Essa nova forma de apresentação permite a avaliação temporal dos gastos do Plano. Por outro lado, enseja comparação entre os valores programados no Plano e aqueles efetivamente alocados no orçamento. Pelo texto do projeto de lei, os valores financeiros do Plano são estimativos, sendo atualizados de acordo com as alterações da lei orçamentária. Não existe obrigação de ambas as leis terem os mesmos valores nos respectivos exercícios. O PPA assume, desse modo, caráter de diretriz das ações que comporão as peças orçamentárias anuais, sem caráter mandatário.

O vínculo entre Plano e Orçamento decorre de determinação constitucional, no sentido da necessária compatibilidade⁹ do orçamento em relação ao PPA, conforme preceitua o art. 166, § 3º. Especial atenção, também, deve ser dada à regra constitucional que exige previsão no PPA para os investimento de execução plurianual.¹⁰

Quanto ao relacionamento entre os programas e ações vigentes até 2007 e os constantes das propostas do PPA 2008-2011 e da LOA 2008, o Executivo não encaminhou um documento que permita fazê-lo. Isso prejudica tanto a transparência como a apreciação legislativa da série histórica, em função de inúmeras alterações ocorridas nos códigos e títulos dos programas e ações.

A proposta do Plano prevê revisões anuais, a serem enviadas pelo Executivo até o dia 31 de agosto de cada exercício, data que coincide com o envio da proposta orçamentária na mesma data, o que perpetua o problema da tramitação legislativa conjunta do Plano e do Orçamento verificados no primeiro ano de cada Governo.

De fato, a análise concomitante das duas peças (PPA e LOA), como mostra a experiência, tende a desvirtuar a lógica do processo de planejamento, submetendo o PPA às decisões tomadas no âmbito da lei de meios. Além disso, há o risco de se trocar o PPA vigente por outro inteiramente novo, o que pode vir a favorecer a descontinuidade de ações (especialmente obras), gerando, em alguns casos, desperdícios de recursos. Não se quer com isso dizer que não possa haver revisões do Plano, mas apenas que estas não devam estar sujeitas a uma data pré-determinada e a uma periodicidade anual.

Conteúdo do texto e inovações no projeto de lei do PPA 2008-2011

Em relação à parte normativa do projeto de lei, observa-se a incorporação de uma série de modificações em relação do PPA 2004-2007. Chama a atenção, de imediato, a ausência do Anexo I do texto, que continha a *Orientação Estratégica de Governo*,

⁸ As revisões do PPA 2004-2007 apresentaram a programação aberta ano a ano.

⁹ Art. 166. (...)

§ 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

1 - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias; (...)

¹⁰ Art. 167. (...)

§ 1º Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.

Megaobjetivos, Diretrizes Gerais, Desafios e Diretrizes. Em contrapartida à ausência desse anexo, foram incluídos nos Anexos I e II (anexos de programação/detalhamento dos programas) os *Objetivos de Governo*, já citados, e os respectivos *Objetivos Setoriais*.

Já na parte do texto da lei, foi excluída a limitação que existia em relação às metas físicas. A lei do PPA anterior limitava a execução de obras à quantidade da meta física prevista no Plano. Agora, o aumento das metas físicas associadas às ações orçamentárias não exigirá mais alteração do Plano.

No que se refere ao valor financeiro das ações previstas no PPA, a lei continua considerando o mesmo como mero referencial que pode ser alterado no âmbito da lei orçamentária e seus créditos adicionais (art. 5º do texto da lei).

No que se refere à definição de “*projeto de grande vulto*”, o projeto inclui uma inovação que pode levar a uma certa confusão. Pela redação do art. 11 do projeto, os projetos de grande vulto (PGV) do orçamento fiscal e da seguridade social são aqueles de valor seja igual ou superior a R\$ 50,0 milhões (custo total), e de R\$ 100 milhões para os projetos das empresas estatais de capital aberto.

No entanto, para efeito de discriminação no Plano, o valor baixa para R\$ 20,0 milhões, de acordo com o art. 26. Aparentemente, o único efeito para os chamados “*projetos de grande vulto*”, é o fato de terem sua execução condicionada a avaliação prévia de sua viabilidade técnica e socioeconômica (art. 12). Vale ressaltar ainda que a LDO/2008 exige do TCU uma fiscalização mais rigorosa quando se trata de projetos de grande vulto¹¹.

Até então, considerava-se como projeto de grande vulto aquele cujo custo total fosse igual ou superior a R\$ 10,5 milhões, sendo que todos esses projetos deveriam ser discriminados no Plano.

Os projetos que têm de ser discriminados no Plano são os superiores a R\$ 20,0 milhões, ainda que não se enquadrem na definição de “*projeto de grande vulto*” (art. 26). Estamos sugerindo alteração desses conceitos, de forma que todo o projeto cujo custo total seja igual ou superior a R\$ 20 milhões seja considerado como de grande vulto (art. 26), sendo que, para os projetos de valor igual ou superior a R\$ 50,0 milhões (ou R\$ 100 milhões no caso de estatais de capital aberto) dar-se-ia, adicionalmente, o tratamento previsto no art. 12 (análise prévia), além de se estabelecer mecanismos de controle mais rigoroso para tais projetos.

Outro aspecto do projeto é o dispositivo que trata da especificação dos investimentos que decorrem das transferências voluntárias, cujo detalhamento pode ser feito no ano seguinte à assinatura do instrumento convenial (parágrafo único do art. 7º).

Programa de Aceleração do Crescimento - PAC

A estrutura do PAC e os programas nele constantes são indicados pelo Conselho Gestor do PAC, previsto no Decreto nº 6.025, de 2007. O Projeto de PPA encaminhado pelo Poder Executivo mantém e convalida essa estrutura ao concentrar as decisões a ele relativas naquele Poder.

¹¹ Pela LDO/2008, considera-se projeto de grande vulto aqueles cujo custo total seja igual ou superior a R\$ 10,5 milhões.

O texto da lei do Plano Plurianual responsabiliza o Órgão Central de Planejamento no que tange ao acompanhamento e monitoramento de suas ações (art. 17).

O art. 14, um dos mais polêmicos do projeto, autoriza a abertura de créditos suplementares às ações do PAC, por Decreto, até o limite de 30 % do total do montante anual dos recursos do PAC. Para se ter idéia, para 2008, a suplementação poderia atingir o valor de cerca de R\$ 5,4 bilhões (30% de R\$ 18 bilhões).

Assim, do modo como está redigido, o art. 14 concede amplos poderes ao Poder Executivo de suplementação e remanejamento no âmbito do PAC, utilizando-se de base de cálculo ampla e não individualizada (cada subtítulo), como se costuma fazer no texto da lei orçamentária. A associação desse dispositivo com o fato da definição do PAC depender quase que exclusivamente daquele Poder reduz e esvazia o papel do Poder Legislativo no processo de alocação dos investimentos da União.

Verifica-se flagrante inconstitucionalidade no art. 14, ao conter comando exclusivo das leis orçamentárias anuais. A exclusividade para autorização de créditos adicionais, no caso suplementação, vê-se permeado no texto constitucional, como expresso no art. 165, § 8º, da Constituição¹², ao positivar o referido princípio, não só no sentido de seu conteúdo em *numerus clausus*, como também da exclusividade na veiculação de autorizações para o gasto público por meio de dotações consignadas a créditos orçamentários.

Pelo princípio da universalidade, conforme art. 2º da Lei 4.320/64¹³, todas as despesas públicas devem estar contidas na lei orçamentária anual, e em seus créditos, sendo vedada a autorização de abertura de crédito adicional em outra lei que não a lei orçamentária anual, o que exclui mesmo sua norma pré-ordenadora contida na Lei do Plano Plurianual.

O modelo adotado no projeto do PPA acerca da definição dos projetos do PAC e da liberdade de suplementação, via Decreto, concentra responsabilidades no Poder Executivo, transferindo-se poder decisório e de controle que normalmente cabem ao Legislativo, o que enseja a devida atenção na sua apreciação.

Cenário Macroeconômico do Plano Plurianual 2008-2011

O projeto de lei do PPA 2008-2011 apresenta parâmetros macroeconômicos auspiciosos para o seu período de vigência. A estratégia de crescimento está baseada no regime de metas inflacionárias, prevendo-se redução da taxa de juros, expansão das exportações, de forma a reduzir a vulnerabilidade externa, e a manutenção do crescimento de investimentos e consumo das famílias em patamares elevados.

De acordo com o Plano proposto pelo Poder Executivo, os parâmetros têm caráter indicativo, destacando-se os apresentados a seguir:

¹² § 8º - A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

¹³ Art.2º A Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e da despesa, de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade.

Quadro 1 - Metas de crescimento real do PIB, para 2008-2011, segundo a ótica da demanda (taxa % ao ano)

Discriminação	2008	2009	2010	2011
PIB	5,0	5,0	5,0	5,0
Consumo das Famílias	5,7	5,49	5,14	5,0
Consumo do Governo	3,5	3,5	3,5	3,5
Investimento	9,5	9,5	9,5	9,5
Exportação de Bens e Serviços	1,14	1,01	2,44	2,76
Importação de bens e serviços	7,84	7,17	7,43	7,41

Fonte: Mensagem nº 116/2007-CN (650 na origem)

Quadro 2 - Parâmetros e Projeções Utilizadas nas Estimativas do Endividamento do Setor Público

Discriminação	2008	2008	2010	2011
Inflação IPCA acumulada (% ano)	4,00	4,50	4,50	4,50
Inflação IGP-DI acumulada (% ano)	4,00	4,50	4,50	4,50
Taxa de juros nominal – Over/Selic – Média	10,10	9,51	8,94	8,54
Taxa de juros nominal – Over/Selic – final do ano	9,75	9,02	8,76	8,50
Taxa de juros real – Over/Selic – final do ano	5,86	4,80	4,25	3,86
Taxa de câmbio R\$/US\$ – final do ano	1,95	2,07	2,10	2,15
Taxa de câmbio R\$/US\$ – média	1,91	2,00	2,06	2,10

Fonte: Mensagem nº 116/2007-CN (650 na origem)

De acordo com a Mensagem Presidencial, a carga tributária da União projetada na vigência do Plano gira em torno de 24,8% do PIB, enquanto as despesas primárias estabilizam-se em 18,9% do PIB.

A meta de superávit primário implícita no Plano para o Governo Central é de 1,7% do PIB/ano e de 3,8% do PIB/ano para o setor público consolidado. O Poder Executivo considera que essa meta, juntamente com as projeções de crescimento do PIB e das taxas de inflação, de juros e de câmbio, deverão reduzir a dívida líquida do setor público para patamar abaixo de 40% do PIB ao final de 2011.

Aspecto relevante no Plano é a queda consistente da taxa média de juros Selic, que cai de 10,10% ao ano, em 2008, para 8,54% em 2011 (valor nominal). Considerando-se uma taxa de inflação, medida pelo IPCA acumulado, de 4% em 2008, e de 4,5% nos anos seguintes, a taxa de juros real Over/Selic, no final do ano, cairia de 5,86%, em 2008, para 3,86% no final de 2011, trazendo grande benefício à atividade econômica.

O quadro seguinte mostra a composição do orçamento primário previsto para o período do Plano.

Quadro 3 - Orçamento Primário do Governo Central (em percentual do PIB, para 2008-2011).

Discriminação	2008	2009	2010	2011
I. Receita Total	24,87	24,82	24,95	24,74
I.1 Receita Administrada pela RFB	16,35	16,25	16,17	15,69
I.2. Arrecadação Líquida INSS	5,72	6,08	6,38	6,73
I.3. Demais	2,80	2,48	2,40	2,32
II. TRANSFERÊNCIA A ESTADOS E MUNICIPIOS	4,27	4,24	4,30	4,39
III. RECEITA LÍQUIDA (I - II)	20,60	20,57	20,65	20,35
IV. DESPESAS	18,94	18,87	18,95	18,65
IV.1 Pessoal e Encargos Sociais	4,76	4,62	4,48	4,32
IV.2. Benefícios Previdenciários	7,24	7,32	7,57	7,79
IV.3 Outras Despesas Obrigatórias	2,21	2,29	2,45	2,52
IV.4.1 Legislativo/Judiciário/MPU	0,24	0,21	0,22	0,19
IV.4.2 Discricionárias - Executivo	4,48	4,42	4,24	3,83
V. AJUSTE CAIXA/COMPETÊNCIA	0,03	-	-	-
VI. PRIMÁRIO FISCAL E SEGURIDADE	1,70	1,70	1,70	1,70

Fonte: Mensagem nº 116/2007-CN (650 na origem)

O valor total da proposta é de R\$ 3.525,6 trilhão, distribuído de acordo com as fontes de financiamento demonstradas a seguir.

Quadro 4 – Fontes de Financiamento do PPA 2008-2011 (Em R\$ bilhões)

Discriminação	Valor	%
Orçamento Fiscal e da Seguridade Social	2.309,6	65,5%
Investimento das Estatais	253,6	7,2%
Renúncia Fiscal	1,8	0,1%
Plano de Dispêndios das Estatais	12,7	0,4%
Fundos (FGTS, FAT, e outros)	138,7	3,9%
Agências Oficiais de Crédito (BNDES, CAIXA, BB, outros)	704,5	20,0%
Parcerias	104,7	3,0%
Total	3.525,6	100%

Fonte nº 116/2007-CN (nº 650 na origem)

O plano integral do Poder Executivo é apresentado com o valor total de R\$ 3.525,6 bilhões. Contudo é importante destacar que o Projeto de Lei do PPA 2008-2011 só contempla as ações que fazem parte do Orçamento Geral da União.

Assim, o projeto em tramitação trata das ações constantes dos orçamentos fiscal, da seguridade e de investimentos das estatais, que totalizariam – segundo a Mensagem – o valor de R\$ 2.563,2 bilhões.

Ainda em relação aos valores totais, cabe aqui a ressalva de que, de acordo com os dados efetivamente constantes no Projeto de Lei, assim como na base de dados recebida do Poder Executivo, o valor correto das ações orçamentárias é de R\$ 2.609,9 bilhões. Há, portanto, uma diferença de R\$ 46,7 bilhões.

Fazendo-se os ajustes, o valor total do Plano seria, então, de R\$ 3.572,3 bilhões.

Vale destacar que essa diferença somente pode ser verificada após o recebimento, carregamento no sistema e homologação da base informatizada de dados do Projeto de Lei, o que ocorreu após a apresentação do Relatório Preliminar.

A programação prevista para os orçamentos fiscal e da seguridade apresentam a seguinte distribuição de acordo com a natureza da despesa:

	Em R\$ bilhões
Natureza da Despesa	Valor Total
Pessoal e Encargos Sociais	583,0
Investimentos	121,2
Outras Despesas Correntes	1.592,8
Inversões Financeiras	59,5
Total Orçamento Fiscal e Seguridade	2.356,5

Síntese dos Grandes Setores

Energia

O setor de energia, depois da previdência social, é o que mais demanda recursos no PPA 2008-2011, estando previstos investimentos de R\$ 288,5 bilhões. No que diz respeito à energia elétrica, o objetivo é atender à expansão prevista no consumo, com risco nulo de abastecimento e modicidade tarifária.

Nesse sentido, foram programadas no âmbito do PAC as construções de 62 usinas hidrelétricas, 21 usinas termelétricas e 55 pequenas centrais hidrelétricas, bem como 48 novas usinas eólicas e oito usinas à biomassa, as quais, no seu conjunto, ampliarão a capacidade de geração de energia em cerca de 12.400 MW até 2010 e em mais 27.500 MW após 2010. Além disso, serão realizados estudos de viabilidade técnica, econômica e de aproveitamento hidrelétricos com potencial de geração de mais 25.700 MW até 2010.

Em consonância com a expansão da capacidade de geração, serão implantados sistemas de transmissão de energia elétrica, que crescerão até 2010 cerca de 14.000 km de novas linhas, atingindo-se após aquele ano mais 5.000 km, integrando os Estados de Rondônia, Acre, Amazonas e Amapá ao Sistema Elétrico Nacional.

No setor de petróleo, gás natural e combustível renováveis, o objetivo é garantir a auto-suficiência sustentada a longo prazo, estabelecendo-se a meta de produção 20% superior

ao consumo nacional e uma relação entre reserva e produção de petróleo de no mínimo 15 anos.

Na área dos biocombustíveis, a meta é assegurar a liderança do Brasil, incrementando as exportações de etanol e expandindo a capacidade de produção de biodiesel .

Com relação ao biodiesel, estima-se que a produção mundial desse combustível chegue a 13 milhões de barris/dia ainda em 2007 . No Brasil, considerando os percentuais mínimos de mistura ao diesel estabelecidos na legislação, o mercado demandará uma média de 840 milhões de litros/ano até o final de 2007. Essa demanda passará a 1 bilhão de litros/ano entre 2008 e 2012 e, a partir de 2013, passará a 2,4 bilhões/ano .

Transportes

Estão previstos, no PPA 2008-2011, dispêndios da ordem de R\$ 55,8 bilhões em transportes.

Em logística de transportes, os investimentos estão orientados para a recuperação e a manutenção da infra-estrutura existente, na eliminação de gargalos e para a diversificação dos modais de transporte, dado a forte interiorização do desenvolvimento em curso no Brasil.

As ferrovias serão objeto de programa de eliminação de pontos de estrangulamento decorrentes das interferências com os aglomerados urbanos, a ser realizado em parceria com os respectivos concessionários. Novas ferrovias serão construídas e outras finalmente concluídas.

A Ferrovia Norte-Sul deverá completar os trechos Araguaína-Palmas e Anápolis-Uruaçu em Goiás nos próximos anos. A Ferrovia Transnordestina se constituirá em nova fronteira de desenvolvimento para o semi-árido nordestino. Igualmente relevantes serão o Ferroanel de São Paulo, em seu tramo Norte, que permitirá a integração das ferrovias Ferronorte/Novoeste/Ferroban aos portos de Santos e de Itaguaí, a variante de Guarapuava (PR), e o trecho da Ferronorte entre Alto Araguaia e Rondonópolis (MT).

As hidrovias terão sua utilização potencializada pela realização de investimentos em sinalização e balizamento, e dragagem e derrocamento quando necessários, de modo a permitir a navegabilidade em condições econômicas e seguras. As melhorias na hidrovia do São Francisco, entre Ibotirama e Juazeiro, na Bahia, conjugado ao acesso ferroviário ao porto de Juazeiro, permitirão o escoamento de parcela significativa da produção de grãos do oeste baiano.

A navegação do Tocantins em direção aos portos de Belém (PA) será viabilizada com o término das eclusas de Tucuruí (PA) e de outras eclusas já em construção. Quarenta novos terminais portuários serão construídos na Amazônia e a hidrovia Paraná-Paraguai será viabilizada.

No setor portuário, foi definido amplo programa de dragagem com o objetivo de capacitar os principais portos concentradores do País de calado suficiente para receber os mais modernos cargueiros. A expansão da infra-estrutura portuária, pela construção ou ampliação de berços, também está proposta para os portos de Vila do Conde (PA), Itaquí (MA), Vitória (ES) e São Francisco do Sul (SC), que já se encontram saturados, assim como melhorias nos

acessos terrestres aos portos de Itaqui (MA), Pecém (CE), Suape (PE), Salvador (BA), Itaguaí (RJ), Santos (SP) e Itajaí (SC).

A infra-estrutura aeroportuária carece de expansão, seja para atender ao crescimento da demanda pelo transporte aéreo de pessoas e de cargas, seja para acompanhar o desenvolvimento tecnológico das aeronaves – cada vez de maior porte e a exigir pistas mais amplas e extensas –, assim como das condições de segurança dos aeroportos.

Serão investidos R\$ 4,6 bilhões em reforma/construção de 18 pistas de pouso e decolagem, três torres de controle (TWR), 17 terminais de passageiros (TPS) e quatro de cargas (TECA) e outros investimentos complementares. Serão aplicados também recursos da ordem de R\$ 2,5 bilhões na modernização e operacionalização do Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro. Esses R\$ 7,1 bilhões permitirão ampliar a capacidade dos aeroportos e assegurar a circulação eficiente e segura ao tráfego aéreo no Brasil.

O problema da mobilidade nas cidades brasileiras tem se agravado, acompanhando o acelerado processo de urbanização verificado nos últimos anos. Um dos vértices do problema é a ineficiência dos sistemas de transporte público, caracterizados pelo estrangulamento de suas infra-estruturas, pela oferta insuficiente e precária dos serviços e pelos seus altos custos.

Como conseqüência, sobretudo, nas grandes cidades, observa-se a crescente exclusão social, a redução da qualidade de vida e a ineficiência das economias, que apontam para a necessidade de investimentos crescentes no setor.

Neste sentido, estão previstos recursos de R\$ 1,51 bilhão no PAC em sistemas de transporte de grande capacidade. A estratégia adotada é concluir os projetos já iniciados em Belo Horizonte (MG), Recife, (PE), Fortaleza (CE), Salvador (BA) e São Paulo (SP), ampliando a capacidade desses sistemas em 600 milhões de passageiros por ano.

Assistência Social

A Função Assistência Social passa a ter uma previsão de dispêndios de R\$ 134 bilhões. No Programa Bolsa-Família, estipula-se como meta o atendimento de 11,1 milhões de famílias até 2011, bem como o atendimento até 1,75 milhões de adolescentes e o atendimento a 4.442 Centros de Referência de Assistência Social.

Educação

O setor de educação, segundo as previsões do PPA 2004-2007, receberá R\$ 141,2 bilhões.

O Plano de Desenvolvimento da Educação é considerado uma das agendas prioritárias do Governo Federal, o PDE se organiza em quatro eixos de ação:

1) *Educação Básica*, que tem como objetivo prioritário a melhoria da qualidade da educação básica pública medida pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), enfrentando os problemas de rendimento, frequência e permanência do aluno na escola, a partir da mobilização social em torno do Programa Compromisso Todos pela

Educação. Inclui ações visando à melhoria da gestão escolar, da qualidade do ensino e do fluxo escolar, valorização e qualificação de professores e profissionais da educação, inclusão digital e apoio ao aluno e à escola;

2) *Alfabetização e Educação Continuada*, tendo como objetivo reduzir a taxa de analfabetismo e o número absoluto de analfabetos, com foco nos jovens e adultos de 15 anos ou mais, com prioridade para os Municípios que apresentam taxa de analfabetismo superior a 35% . O Programa Brasil Alfabetizado tem por meta atender 1,5 milhões de alfabetizandos por ano, assegurando a oportunidade de continuidade dos estudos para os jovens e adultos acima de 15 anos de idade egressos das turmas de alfabetização de adultos;

3) *Ensino Profissional e Tecnológico*, com o objetivo principal de ampliar a rede de ensino profissional e tecnológico do País, de modo que todos os Municípios tenham, pelo menos, uma escola oferecendo educação profissional. A expansão da oferta da educação profissional e tecnológica se dará prioritariamente em cidades-pólo respeitando as vocações econômicas locais e regionais e reforçando a articulação da escola pública, em especial, o ensino médio e a educação de jovens e adultos, com a educação profissional em todas as modalidades e níveis;

4) *Ensino Superior*, com o objetivo de ampliar e democratizar o acesso ao ensino superior no País por meio da ampliação das vagas nas instituições federais de ensino superior e da oferta de bolsas do Programa Universidade para Todos (Prouni), articulado ao Financiamento Estudantil (Fies). Com a ação de apoio à Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), as universidades apresentarão planos de expansão da oferta para atender à meta de dobrar o número de alunos nas Instituições Federais de Ensino (IFES) no Brasil em 10 anos. O Prouni será ampliado oferecendo 100 mil novas bolsas por ano e permitindo o financiamento de 100% das bolsas parciais do Prouni por meio do Fies.

Com a implementação do PDE, os recursos alocados pelo Governo Federal à Educação sofrerão um acréscimo nas despesas discricionárias de cerca de 150% até 2011 em relação a 2007, saltando de 9 bilhões (2007) para 22,5 bilhões (2011). A União aplicará, em educação, no período do PPA, cerca de 26,8% das receitas oriundas de impostos, representando aproximadamente R\$ 35,7 bilhões a mais do que o mínimo constitucional exigido.

Saúde

Os dispêndios previstos na área de saúde para o período 2009-2011 são de R\$ 148,1 bilhões. O Setor representa 39,3% dos investimentos nas áreas sociais, e possui como metas prioritárias aumentar o número de Equipes de Saúde da Família (atingir 14.502 equipes implantadas) e aumentar o número de Equipes de Saúde Bucal (atingir 9.346 equipes implantadas).

Dentre os Objetivos de governo a saúde está especialmente contemplada no décimo: “Promover o acesso com qualidade à Seguridade Social, sob a perspectiva da universalidade e da equidade, assegurando-se o seu caráter democrático e a descentralização” e atinge de forma transversal vários outros.

No campo da Saúde, o principal desafio é avançar na melhoria do SUS, observando os princípios determinados pela Constituição Federal. O acesso universal e o atendimento igualitário, integral e gratuito são basilares para o SUS que presta serviços com notável abrangência, ofertando de vacinação a transplantes de órgãos e tecidos. O SUS envolve a atuação pactuada das três esferas de governo e cerca de 75% da população brasileira depende exclusivamente desse sistema.

Recursos Hídricos

O Programa de Desenvolvimento da Agricultura Irrigada totaliza no Projeto de PPA 2008-2011 o valor de R\$ 1,8 bilhão, sendo que somente no Projeto Orçamentário para 2008 estão previstos R\$ 482,5 milhões.

Quanto à regionalização dos gastos, nota-se que foram destinados à Região Centro-Oeste apenas R\$ 51 milhões, correspondendo a 2,8% do total. Estabelece o Art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias o percentual de 20% para essa Região. Nota-se, portanto, que o Projeto de Lei não atende o disposto no texto constitucional.

O Programa de Infra-Estrutura Hídrica prevê para o período gastos da ordem de R\$ 2,3 bilhões, dos quais aproximadamente 78% destinam-se à Região Nordeste, visando o aumento da oferta da água de boa qualidade, por meio de adução de água bruta e constituição de reserva de água em barramentos e açudes. Destaque-se a não informação dos valores nas metas finais relativas ao índice do programa.

No Programa de Integração de Bacias Hidrográficas estão previstos recursos no montante de R\$ 4,8 bilhões, tendo como projeto principal a interligação da bacia do Rio São Francisco – eixos norte e leste. Na Revitalização de Bacias Hidrográficas os valores previstos totalizam R\$ 1,3 bilhão para o período 2008-2011. Tem-se como principais ações: “Implantação, Ampliação ou Melhoria de Sistemas Públicos de Esgotamento Sanitário em Municípios da Bacia do São Francisco e Parnaíba” e “Recuperação e Controle de Processos Erosivos em Municípios das Bacias do São Francisco e do Parnaíba”.

1.1. Agricultura e Desenvolvimento Agrário

Estão previstos, para o período 2008-11, dispêndios da ordem de R\$ 157 bilhões na Função Agricultura. Parte desses recursos, cerca de R\$ 88 bilhões, serão alocados no segmento produtivo deste setor. Com isso, o Governo pretende alcançar algumas metas de relevância como, por exemplo, a produção de 150 milhões de toneladas de grãos na safra 2010-11, a exportação de 8 milhões/ano de toneladas de carne, a completa erradicação da febre aftosa em território nacional e atingir 29,5% de participação da agroenergia na matriz energética nacional. Cabe, ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, participar desse esforço coordenando a execução de quatorze programas finalísticos. Ainda no âmbito desta função, o Programa da Agricultura Familiar – PRONAF, coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA, terá, no período, dotações da ordem de R\$ 11 bilhões, que deverão ser dirigidos para a realização de 2,4 milhões de contratos em 2011 e para proporcionar assistência técnica e extensão rural a o atendimento de 2,4 milhões de famílias em 2011.

A Função Organização Agrária contará com R\$ 22 bilhões. Esses recursos serão utilizados, principalmente, para o assentamento de 100 mil famílias por ano. O MDA coordenará nove programas finalísticos prioritários para atingir essas metas.

A funcionalidade do sistema constitucional de Planejamento e Orçamento

O sistema constitucional de planejamento e Orçamento – PPA/LDO/LOA14 – amparado por um arcabouço de regras constitucionais e respectiva legislação complementar, nunca funcionou a contento. Questões metodológicas ainda não muito bem consolidadas quanto à natureza, detalhamento e vínculo de cada instrumento, falta de cultura de planejamento e até problemas de ordem cronológica – como a elaboração da LDO anteriormente a do PPA para o primeiro ano do Plano, com a tramitação conjunta dos projetos de lei do PPA e da LOA – prejudicam o bom funcionamento e a efetividade do sistema.

No que tange à adequação entre plano-orçamento, é importante se ter em mente o papel de cada instrumento, de forma a permitir que as diretrizes definidas no plano possam ser perseguidas, sem pulverização ou desperdício de recursos e esforços, ao mesmo tempo em que se permite certa flexibilidade ao orçamento da definição dos detalhes financeiros e de metas e permitindo, também, algumas adições de ações acessórias que não representem mudanças de rumo.

Importante ter em mente o papel de cada instrumento e a relação entre os mesmos. Deve-se evitar Planos excessivamente detalhados que engessem a peça orçamentária. Daí a pertinência do foco do Plano Plurianual nas ações estratégicas, no caso de projetos, naqueles considerados de grande vulto.

Deve-se, ao mesmo tempo, permitir certa flexibilidade à lei de meios para ajustes às circunstâncias das finanças públicas, mas também, dar estabilidade aos objetivos, programas e ações estratégicas, evitando-se excesso de inovação e improvisação na sua criação e alteração.

É com esse propósito que os programas, associados aos objetivos de governo e setoriais, são estruturadores da ação governamental. Devem estar devidamente previstos e detalhados no Plano os projetos de grande vulto¹⁵ (entendidos aqueles de valor superior a R\$ 20,0 milhões e mantendo-se a lógica do PPA2004-2007) e as atividades e operações especiais de valor superior a R\$ 75,0 milhões.

¹⁴ PPA: plano plurianual; LDO: lei de diretrizes orçamentárias; LOA: lei orçamentária anual (orçamento).

¹⁵ O Projeto de Lei em análise prevê dois tipos do que se consideraria “projetos de grande vulto”: 1) aqueles que por ser de valor superior a vinte milhões de reais tem de ser discriminados no Plano e consistem em projeto orçamentário específico em nível de título; e 2) aqueles de valor superior a cinquenta milhões de reais, que seriam legalmente chamados de “projetos de grande vulto”, sendo estes apenas diferenciados pelo fato de terem que passar por “avaliação prévia de sua viabilidade técnica e socioeconômica”.

Tramitação do Projeto de Lei

De acordo com o cronograma baseado nos prazos previstos na Resolução nº 1, de 2006, a previsão é de que até o dia 4 de novembro o parecer da CMO sobre o Projeto de Lei esteja aprovado na Comissão e seja, então, encaminhado para votação no Plenário do Congresso.

De acordo com esse cronograma, o projeto de PPA estaria aprovado com considerável antecedência em relação à aprovação do PLOA. Isso enseja que, no caso de inclusão de novas ações que devam estar detalhadas no PPA (grande vulto), há necessidade de apresentação de emenda ao mesmo, para que se possa incluir na lei orçamentária.

A dispensa de tal detalhamento das ações de pequeno vulto no PPA sinaliza que as emendas deverão se concentrar no conteúdo do texto e na inclusão de ações que necessitem discriminação no PPA, em especial os projeto de grande vulto. Importante ressaltar a importância de que os projetos de grande vulto constem do PPA, sob pena de incompatibilidade de eventual emenda ao orçamento em relação do PPA.

As emendas serão apresentadas em observância à estrutura do projeto de lei, o que significa que o autor deverá detalhar os valores financeiros (por GND) e as metas físicas para cada um dos quatro exercícios, bem como os demais atributos da ação requisitados pelo sistema.

Atente-se ainda que, conforme determina a Resolução, as emendas de Relator estão limitadas à correção de erros e omissões de ordem técnica ou legal.

Quanto ao Anexo de Metas e Prioridades que constou da LDO/2008, lembramos que a inclusão das ações correspondentes, por meio de emenda ao projeto de lei orçamentária dependerá, por determinação Constitucional, de sua compatibilidade com o conteúdo do Plano Plurianual 2008-2011. Para as ações que têm que ser detalhadas nos Anexos I e II (projetos de valor igual ou superior a R\$ 20,0 milhões e atividades e operações especiais de valor igual ou superior a R\$ 75,0 milhões para os quatro anos), seria necessária a apresentação da respectiva emenda. Do contrário, eventuais emendas à lei orçamentária poderiam ser consideradas inadmitidas.

Brasília, 15 de outubro de 2007.

Wagner Primo Figueiredo Junior

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CD¹⁶

Fábio Gondim Pereira da Costa

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – SF¹⁷

¹⁶ Consultores designados da CONOF: Fidelis Antonio Fantin Junior e Eugênio Greggianin

¹⁷ Consultores designados da CONORF: Luis Otávio Barroso da Graça e Renato Jorge Brown Ribeiro.