

PLANO PLURIANUAL E ORÇAMENTO: Inadequações entre normas e práticas, problemas e desafios a vencer

*Oswaldo Maldonado Sanches **

Se no Estado de Direito o respeito à Lei constitui imperativo fundamental a que se acham submetidos todos os cidadãos e entidades, com muito mais razão se espera que haja estrita observância às normas constitucionais pelo Governo (ação conjunta dos Poderes constituídos). Válido esse pressuposto, é inadmissível que se desorganize o processo de planejamento cuidadosamente articulado pela Lei Maior – a Constituição Federal – ou que o projeto de lei orçamentária seja aprovado fora do prazo fixado pelo ADCT.

Quanto à desorganização do processo de planejamento, temos percebido uma série de iniciativas da Administração que desarticulam o modelo definido pela Lei Maior, em evidente prejuízo à conjugação e integração dos esforços entre os vários segmentos e esferas da administração pública e à ação articulada do setor privado de modo a realizar empreendimentos produtivos e contribuir para os objetivos nacionais.

Embora reconheçamos que uma das causas desse *status quo* é não ter sido ainda produzida a lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º da Constituição, que deverá disciplinar a forma e o conteúdo do plano plurianual e seus mecanismos de sistematização e integração com outros planos, existem outras determinantes. É inegável, contudo, que a situação de *vaccatio legis* faculta a legitimação de quaisquer formas de improvisação. Note-se, a propósito, que não existindo na Lei nº 4.320 disposições que orientem o processo de planejamento, restam apenas as normas do art. 35, § 2º, I, do ADCT e dos arts. 165 e 174 da Constituição a orientar o planejamento no setor público.

Tais normas, em razão de sua natureza, são demasiado genéricas para indicar os elementos que devem articular o planejamento nacional e governamental. Foi esse fato que ensejou mudanças radicais na forma e conteúdo dos planos formulados no período 1990 a 2001. Nesse período, cada PPA teve um formato e nível de detalhamento radicalmente diferente do anterior. Porém, apesar de seu caráter genérico tais normas contêm algumas claras indicações do intento dos Constituintes. A primeira delas (art. 165) é que o plano plurianual deve ser estruturado de modo a estabelecer, por regiões, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração federal para as despesas de capital (investimentos e inversões financeiras), para as despesas decorrentes das despesas de capital (despesas como a manutenção de rodovias e hidrovias implantadas) e para as despesas (de custeio e capital) relativas às ações de duração continuada (aquelas não episódicas, como as pertinentes ao SUS, ao ensino, à preservação do meio ambiente, à assistência social, à segurança, etc.). A segunda, a de que o PPA é elemento estruturante das ações de planejamento e orçamento, devendo os planos previstos na Constituição serem elaborados em consonância com o PPA (art. 165, § 4º) — portanto, depois da aprovação deste —, e que as LDOs e LOAs devem ser compatíveis com o PPA (art. 166, §§ 3º e 4º) — portanto, leis de menor hierarquia. Além disso, cabe ao PPA explicitar os projetos considerados prioritários pelos Poderes do Estado, sem o que fica sem sentido a norma prevista no art. 35, § 1º, I, do ADCT. Finalmente, cabe ao Presidente da República submetê-lo ao Parlamento até 30 de agosto do primeiro ano de seu mandato e ao Poder Legislativo ajustá-lo e devolvê-lo para sanção até 15 de dezembro desse ano, conforme estabelece o art. 35, § 2º, I do ADCT.

Porém, mesmo sendo tão poucas as normas que orientam a elaboração do PPA e que articulam os vínculos e interrelações entre os principais instrumentos de planejamento e orçamento, tais vem sendo desrespeitadas, com progressiva conversão do PPA em mero

instrumento de marketing político — pendendo para o generalismo e para a multiplicidade de programas —, com crescente esvaziamento de sua condição superordenadora e com inequívoca perda de importância como sistematizador dos esforços das várias esferas de governo e de indicador das direções fundamentais para o setor privado.

Em nosso entender, a cada nova versão o PPA mais tem se afastado do intento dos Constituintes. O fato deste não despertar nos parlamentares o mesmo interesse que as leis orçamentárias, mais palpável e efeitos mais imediatos, tem contribuído para esse resultado, na medida em que enseja maior latitude de manobra ao Poder Executivo. De um início promissor (o PPA 1993-1995), que indicava projetos prioritários, definia prioridades, objetivos e metas por setores, regionalizava os detalhamentos e exigia lei específica para sua alteração, chegamos ao PPA 2000-2003, de grande generalismo (6 óbvias diretrizes estratégicas, que servem para qualquer nação do mundo; 28 macroobjetivos, maior parte dos quais de grande inespecificidade; 5 agendas, que cobrem o que escapou; quase 400 programas e milhares de ações). Em poucas palavras, um grande guarda-chuva que abrange qualquer iniciativa que se queira intentar durante o mandato governamental.

Mas, embora seja bastante ruim não ser possível vislumbrar quais sejam as reais prioridades de ação do governo nessa floresta de opções, os piores aspectos desse modelo são: a) ter, ilegitimamente, alterado a ordem definida pela Constituição, ao prever, pelo art. 7º da Lei nº 9.989, que o PPA possa ser alterado pela *"inclusão exclusão ou alteração de ações orçamentárias e de suas metas ... por intermédio da lei orçamentária anual ou de seus créditos adicionais, alterando-se na mesma proporção o valor do respectivo programa"*. Tal norma torna inócuo o § 3º, I, do art. 166 da Lei Maior, pois passando a LOA à condição de instrumento de atualização do PPA só subsiste a possibilidade de incompatibilidade ao nível dos programas, de mínima probabilidade em razão do amplo número destes; b) ter instituído indesejável promiscuidade entre o PPA e a LOA, ao transformá-la em complemento do PPA (art. 4º); c) transferir ao Poder Executivo a competência para unilateral e ilimitada alteração dos indicadores de programas e para a inclusão de novas ações que não envolvam recursos dos orçamentos da União, sem explicitar quais recursos serão esses; d) não indicar a relação entre os programas/ações com os macroobjetivos, agendas e diretrizes estratégicas. Em poucas palavras, um plano que não aponta as principais prioridades nacionais; não define responsabilidades setoriais; não oferece transparência quanto aos fins para os quais cada ação concorre; não possui estabilidade pela facilidade com que pode ser alterado; não mobiliza os demais níveis de governo para ação integrada e não dá indicações seguras para o planejamento do setor privado. Teria sido isso o que pretenderam os Constituintes ?

Porém, não eram apenas esses os aspectos que queríamos destacar ao falar em *"iniciativas da Administração que desarticulam o modelo constante da Constituição"*. Tais iniciativas incluem a completa reformulação do PPA 2000-2003, intentada pelo PL nº 31/01-CN, onde: a) os ajustes feitos pelo Poder Legislativo ao projeto de PPA do Executivo, no processo de convertê-lo em Lei, inclusive a criação de uns poucos programas de grande relevância para as comunidades, foram sumariamente descartados; b) a falta de transparência dos dados dificultou a análise da reformulação pelo Legislativo; c) assumir tal proposta como pré-aprovada, tomando-a como base para a formulação do PLO de 2002, ou seja, este foi elaborado não com base na lei vigente, mas no projeto pendente de avaliação pelo Parlamento. No Estado de Direito se uma lei não está adequada, primeiro se altera tal Lei e só depois disso se modificam os processos respectivos, não vice-versa. A conduta do Executivo nesse caso, além de irregular, revelou profunda desconsideração para com o Poder Legislativo. Além disso, cumpre destacar duas outras condutas condenáveis do Executivo: a) não valorizar o PPA como elemento estruturador da ação planejada do Governo, preterindo seus programas em favor de títulos de “marketing” como “Projeto Alvorada”, “Habitar-Brasil”, “Comunidade Solidária”, etc.; b) manobrar no sentido de

retardar a aprovação do PPA pelo Legislativo, ganhando flexibilidade para elaborar o primeiro orçamento do mandato e desgastando a imagem do Poder Legislativo junto à opinião pública (o PPA 1996/99 só foi aprovado em 9/5/1996 e o PPA 2000/03 só foi aprovado em 21/7/2000).

O plano plurianual é instrumento essencial para a organização de ações integradas em âmbito nacional. Além das normas da Lei Maior já enumeradas, lembramos que o art. 174 estabelece: *“como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de ... planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”*. Assim, no atual quadro (e até que se produza a lei do art. 165, § 9º), o único instrumento com potencial para delinear o macrocenário de planejamento para os setores público e privado, além de fixar diretrizes, objetivos e metas da administração federal, é o PPA. Porém, para que ele possa cumprir esse relevante papel, essencial ao adequado aproveitamento dos recursos públicos e à apropriada mobilização do setor privado em prol de iniciativas de interesse comum, é imperativo que se iniciem logo os esforços no sentido de sua reformulação, para que o PPA relativo ao próximo governo possa assumir o papel para o qual foi concebido.

No que se refere à lei orçamentária, dada a sua importância como instrumento de programação e controle da ação do Governo, os Constituintes tiveram o cuidado de definir prazos adequados para que os entes envolvidos em sua apreciação o pudessem aprovar em tempo oportuno (art. 35 do ADCT). Assim, embora nos anos finais da década passada vários fatores tenham contribuído para retardar sua apreciação pelo Parlamento, as evidências são de que esses não têm peso suficiente para justificar o desrespeito à norma constitucional. Não cabe alegar, por exemplo, que a Lei Orçamentária de 2000 (as de 2001 e 2002 excederam o prazo legal em cerca de 10 dias) só pôde ter ultimada a sua tramitação em abril de 2000 pelo retardo na aprovação da Emenda Constitucional de desvinculação de receitas da União. Por pertinente que fosse tal desvinculação, o orçamento poderia (e deveria) ter sido aprovado sem essa medida e, posteriormente, ajustado por intermédio de créditos adicionais, que existem exatamente para isso.

Porém, pouco importa se as reais razões do retardo foram essas ou outras, o que interessa é que o respeito à Lei deve ser a norma de conduta dos agentes públicos. Além disso, cabe destacar que o atraso na aprovação do Orçamento tem um largo espectro de efeitos perniciosos no setor público e privado, dificultando o seu planejamento e onerando a sociedade por postergar o acesso a bens e serviços e elevar o custo do Estado, já de sua estrutura continua a gastar sem produzir.

Na verdade, a maior parte dos atrasos, nos vários exercícios, tem derivado de inadequações processuais que precisam ser corrigidas. A mais grave destas, o elevado nível de recorrência dos processos decisórios no atual sistema de relatorias (em dois ciclos), tendo por efeito colateral a redução na transparência das decisões, dada sua grande fragmentação. Pelo atual sistema de relatorias (setoriais e geral), cada decisão é examinada pelo menos três vezes. Primeiro, as decisões dos relatores setoriais (sobre a projeto oriundo do Executivo e emendas) são examinadas pelo Plenário da Comissão Mista e alteradas por destaques; depois, os pareceres setoriais são modificados pela relatoria-geral em sua sistematização, levando em conta as manifestações dos Comitês Especiais; finalmente, as decisões do relator-geral são reexaminadas pelo Plenário da Comissão Mista e modificadas por destaques e adendos do Relator-Geral.

Isso não seria problema se esse processo gerasse decisões com apreciável incremento de qualidade e não retardasse a aprovação do Orçamento no prazo legal (remessa para sanção até o final da sessão legislativa). Porém, as evidências são de que os múltiplos ciclos de decisão se prestam mais a disfarçar o poder concentrado no Relator-

Geral e à busca de alocações adicionais pelas Bancadas mais articuladas do que à melhor qualidade das decisões. Isso fica bem evidente quando se analisa as alocações feitas pelo Relator-Geral nos últimos anos. Dois bons exemplos são os orçamentos dos anos 2000 e 2002. No primeiro, dos R\$ 8,3 bilhões adicionados pelo Congresso Nacional, cerca de R\$ 4,5 bilhões (55%) ocorreram no ciclo do Relator-Geral e apenas R\$ 3,8 bilhões nas relatorias setoriais, dos quais R\$ 2,1 bilhões em ajustes nas dotações do FPE, FPM, FUNDEF e nas alocações em emendas individuais, de mínimo conteúdo decisório. No Orçamento de 2002, dos R\$ 13,8 bilhões acrescidos pelo Parlamento à proposta do Executivo, R\$ 5,2 bilhões o foram pelos Relatores Setoriais (não computadas as parcelas reduzidas pelo Relator-Geral) e R\$ 8,6 bilhões pelo Relator-Geral. Porém, incluídos os remanejamentos, as alocações feitas pelo Relator-Geral somaram R\$ 16 bilhões, ou seja, R\$ 2,1 bilhões de acréscimos às alocações feitas pelos Relatores Setoriais e R\$ 13,9 bilhões por emendas de relator, ressalvado que desse montante R\$ 8,9 bilhões se destinaram a ajustar dotações (FPE, FPM, reserva, etc.) às revisões de receita e a cumprir vinculações criadas junto com a contribuição sobre o comércio de combustíveis; e R\$ 2,5 bilhões se referem a dotações de pessoal (universidades, Funasa, INSS, etc.) e elevação do salário-mínimo em função de negociações entre os Poderes. Mesmo com tais ressalvas foi ainda bastante expressiva a ação alocativa do Relator-Geral (cerca de R\$ 4,4 bilhões), embora menor do que a verificada na LOA de 2000.

Aqui cabem duas interpretações: a primeira de que o processo está sendo aprimorado, tendo por evidência a maior expressão das alocações feitas pelas Relatorias Setoriais nos programas de investimentos. A segunda, de que a variação foi apenas circunstancial e que o Relator-Geral continua concentrando excessivo poder decisório. O mais provável é que a verdade esteja na combinação dessas alternativas, ou seja, de que o processo melhorou um pouco mas é ainda muito recorrente e concentrador de poderes nas mãos do Relator-Geral.

Em nosso entender, a experiência realizada em 1998 (Orçamento de 1999), aperfeiçoando a de 1994 (Orçamento de 1995), de um Colegiado de Relatores apoiado por Comitês Especiais, e submetendo as decisões à um único ciclo de discussões no Plenário da Comissão Mista, constitui um modelo de processo mais racional e produtivo, no qual se deveria investir mais, a bem da Instituição, do Governo e da sociedade.

Esse modelo, que não impede o engajamento dos vários partidos e bancadas, tem a vantagem de ser mais funcional, expedito, racional e transparente. Funcional, por evitar que a mesma decisão seja revistas várias vezes, em demorado e desgastante processo; expedito, por favorecer o equilíbrio das alocações em favor de cada unidade federativa, qualquer que seja o critério adotado, evitando penosas revisões; racional, por permitir que os Parlamentares façam melhor uso do seu limitado tempo, ao concentrar a etapa decisória em poucos dias; transparente, por consolidar em limitado conjunto de documentos todas as decisões. Quanto a este último aspecto cabe observar que no sistema adotado para os Orçamentos de 2000 e 2002, embora as decisões se achem documentadas, tais se acham tão fragmentadas, nos muitos relatórios, erratas, destaques e adendos (dos dois ciclos), que até mesmo os Consultores têm dificuldades na sua compreensão.

Além dos retardos que o atual processo tende a ocasionar, a questão da redução na transparência das decisões é uma das inadequações mais graves da sistemática atual, inclusive por ensejar que apenas os membros mais engajados nas atividades da Comissão Mista entendam o que ocorreu nos casos mais complexos, conheçam suas determinantes e possam avaliar as reais perspectivas de implementação das alterações aprovadas.

Quanto à concentração de poderes nas mãos do Relator-Geral, que costuma ser apontada sempre que se discute o processo orçamentário, é algo que deve ser avaliado de

modo realista. Não basta sinalizar que esta não é desejável se os processos adotados no âmbito da Comissão Mista se encarregam de legitimá-la. O fracionamento do poder, se de fato desejado, não se resolve com maior ou menor número de ciclos decisórios, mas por meio de melhor definição sobre como as decisões irão ser tomadas, sobre os limites quantitativos facultados a cada decisor e sobre os critérios objetivos a serem observados em questões críticas como a regionalização das alocações, a distribuição das dotações globais e a criação de janelas (dotações de valor inexpressivo) nos orçamentos.

A vontade dos Legisladores não deve sofrer restrições, porém, é preciso atuar no sentido de que as normas das LDOs e Resoluções do Congresso Nacional não sejam interpretadas "de maneira criativa", como uma forma de burlar os fundamentos que levaram à sua instituição. Além disso é preciso atuar em outras frentes, como a revisão das normas sobre as emendas coletivas (impondo-lhe limites razoáveis) e a proibição da "execução antecipada" cuja existência é um atentado à ordem legal e às normas constitucionais.

* **Oswaldo M. Sanches** é Consultor de Orçamento da Câmara dos Deputados (Mestre em Administração Pública pela FGV/RJ e SUNYA/EUA) e autor do DICIONÁRIO DE ORÇAMENTO, PLANEJAMENTO E ÁREAS AFINS.

Texto divulgado na seção "Questão Crítica" da SINOPSE nº 1, de 2002 (jan./mar.), editada pela Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados.