



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 09/2011

**SUBSÍDIOS PARA A APRECIÇÃO DO
PROJETO DE LEI DO PLANO PLURIANUAL
PARA O PERÍODO DE 2012 A 2015 (PLN
n.º 29/2011)**

**COFF/CD
CONORF/SF**

Out/2011

Endereços na Internet: www.camara.gov.br/internet/orcament/principal e www.senado.gov.br/orcamento

E-mail: CONORF@camara.gov.br e conorf@senado.gov.br

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seus autores, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, nem da Comissão Mista. Foi elaborado a partir de contribuições de Consultores de Orçamento das Consultorias, com redação final sob a responsabilidade de Augusto Bello de Souza Neto, Fidelis Antonio Fantin Junior, Luis Fernando Mello Perezino e Renato Jorge Brown Ribeiro .

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido total ou parcialmente, citados os Autores.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

NOTA TÉCNICA CONJUNTA /2011

Subsídios à apreciação do projeto de lei do Plano Plurianual para o período de 2012-2015 (PL nº 29/2011–CN).

Sumário

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. Introdução..... | 3 |
| 2. Aspectos Gerais | 3 |
| 3. O Modelo de Planejamento e a Estrutura do PLPPA 2012-2015 | 5 |
| 4. Plano Plurianual em Grandes Números..... | 8 |
| 5. Conteúdo do Texto e Inovações no PLPPA 2012-2015..... | 9 |
| 6. Cenário Macroeconômico do PPA 2012-2015..... | 10 |
| 6.1 Receitas, Despesas e Resultados Primários | 13 |
| 7. Principais Áreas de Governo | 15 |
| 7.1 Políticas Sociais..... | 15 |
| 7.2 Políticas de Infraestrutura | 16 |
| 7.3 Políticas de Desenvolvimento Produtivo e Ambiental | 17 |
| 7.4 Políticas e Temas Especiais | 19 |
| 8. Síntese dos Programas Temáticos | 20 |
| 9. Principais Problemas na Nova Metodologia | 21 |
| 9.1 Das Questões Relacionadas com o Planejamento e a Avaliação do Plano | 21 |
| 9.1.1 O Enfraquecimento do PPA como Instrumento de Planejamento | 21 |
| 9.1.2 A Questão da Avaliação do Plano | 22 |
| 9.1.3 Imprecisão quanto ao Conceito de Investimentos | 23 |
| 9.2 Problemas Relacionados com a Estrutura do Plano..... | 23 |
| 9.2.1 Falso “Enxugamento” do Plano | 23 |
| 9.2.2 Classificação Programática versus Classificação Funcional | 24 |
| 9.2.3 Inexistência de Programas Temáticos em Algumas Funções de Governo..... | 25 |
| 9.2.4 Ausência de Iniciativas em Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado | 25 |
| 9.2.5 Empreendimentos de Pequeno Porte Explicitados como Iniciativas | 25 |
| 9.2.6 A Questão da Regionalização | 25 |
| 9.3 Problemas Relacionados com a Transparência e Controle | 26 |
| 9.3.1 Nível de Transparência do Plano..... | 26 |
| 9.3.2 Enfraquecimento do Controle | 27 |
| 9.3.3 Perda de Informações..... | 27 |
| 9.4 As Revisões do Plano e as Alterações Promovidas pela LOA | 28 |
| 9.5 O Problema das Ações Prioritárias | 29 |
| 10. A Funcionalidade do Sistema Constitucional de Planejamento e Orçamento | 29 |
| 11. Conclusão | 30 |



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

1. Introdução

A Lei do Plano Plurianual (PPA), nos termos do § 1º do art. 165 da Constituição Federal, deve definir, 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 de Lei do PPA – PLPPA é encaminhado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto do primeiro ano do mandato. O Projeto de Lei do Plano Plurianual para o período de 2012 a 2015 (PLPPA 2012-2015), denominado “Plano Mais Brasil”, foi enviado tempestivamente, pela Mensagem nº 87/2011-CN (nº 345 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 2011 (22 de dezembro).

2. Aspectos Gerais

Segundo o Poder Executivo, o Plano parte das tendências recentes de crescimento econômico com inclusão social, redução da vulnerabilidade externa e instabilidade externa, para procurar um cenário desejado de dinamismo econômico com melhoria da distribuição de renda e riqueza, erradicação da pobreza e inserção econômica internacional ativa. Para tanto, espera-se desenvolver ações para atender as seguintes questões: melhoria da infraestrutura, redução das desigualdades, pobreza e fortalecimento do mercado interno, manutenção do ambiente macroeconômico estável, consolidação do financiamento a longo prazo, fomento a inovação, ampliação do investimento, adequado aproveitamento dos recursos do pré-sal e aperfeiçoamento da estrutura tributária.

Em atendimento ao que preceitua a Constituição Federal, o PLPPA 2012-2015 apresenta como diretrizes gerais:

- I - a redução das desigualdades sociais e regionais;
- II - a ampliação da participação social;
- III - a promoção da sustentabilidade ambiental;
- IV - a valorização da diversidade cultural e identidade nacional;
- V - a excelência na gestão para garantir o provimento de bens e serviços; e
- VI - a garantia da soberania nacional.

De acordo com a Mensagem Presidencial, em sua dimensão estratégica, o Plano apresenta visão de futuro, valores e macrodesafios. Tais declarações não são explicitadas no projeto enviado ao Congresso. A tabela a seguir sintetiza a dimensão estratégica do Plano.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

| | |
|-----------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Visão de Futuro | Que o Brasil seja um país reconhecido por seu modelo de desenvolvimento sustentável, bem distribuído regionalmente, que busca a igualdade social com educação de qualidade, produção de conhecimento, inovação tecnológica e sustentabilidade ambiental. |
| | Que o Brasil seja um país reconhecido por ser uma Nação democrática, soberana, que defende os direitos humanos e a liberdade, a paz e o desenvolvimento no mundo. |
| Valores | Soberania |
| | Democracia |
| | Justiça Social |
| | Sustentabilidade |
| | Diversidade Cultural e Identidade Nacional |
| | Participação Social |
| Macrodesafios | Excelência na Gestão |
| | Projeto Nacional de Desenvolvimento: dar seguimento ao Projeto Nacional de Desenvolvimento apoiado na redução das desigualdades regionais, entre o rural e o urbano e na continuidade da transformação produtiva ambientalmente sustentável, com geração de empregos e distribuição de renda; |
| | Erradicação da Pobreza Extrema: superar a pobreza extrema e prosseguir reduzindo as desigualdades sociais; |
| | Ciência, Tecnologia e Inovação: consolidar a ciência, tecnologia e inovação como eixo estruturante do desenvolvimento econômico brasileiro; |
| | Conhecimento, Educação e Cultura: propiciar o acesso da população brasileira à educação, ao conhecimento, à cultura e ao esporte com equidade, qualidade e valorização da diversidade; |
| | Saúde, Previdência e Assistência Social: promover o acesso universal à saúde, à previdência e à assistência social, assegurando equidade e qualidade de vida; |
| | Cidadania: fortalecer a cidadania, promovendo igualdade de gênero e étnico-racial, respeitando a diversidade das relações humanas e promovendo a universalização do acesso e elevação da qualidade dos serviços públicos; |
| | Infraestrutura: expandir a infraestrutura produtiva, urbana e social de qualidade, garantindo a integração do Território Nacional e do país com a América do Sul; |
| | Democracia e Participação Social: fortalecer a democracia e estimular a participação da sociedade, ampliando a transparência da ação pública; |
| | Integridade e Soberania Nacional: preservar os poderes constitucionais, a integridade territorial e a soberania nacional, participando ativamente da promoção e defesa dos direitos humanos, da paz e do desenvolvimento no mundo; |
| | Segurança Pública: promover a segurança e integridade dos cidadãos, através do combate à violência e do desenvolvimento de uma cultura de paz; |
| | Gestão Pública: aperfeiçoar os instrumentos de gestão do Estado, valorizando a ética no serviço público e a qualidade dos serviços prestados ao cidadão. |

O Plano consolida as duas principais dimensões do Governo: o Plano de Aceleração do Crescimento, com programas para aperfeiçoamento da infraestrutura e criar condições para o crescimento econômico sustentável e o Plano Brasil sem Miséria, lançado nesse ano, com o objetivo de erradicar a extrema pobreza em todo o território nacional.

3. O Modelo de Planejamento e a Estrutura do PLPPA 2012-2015

De acordo com o Poder Executivo, a lógica de estruturação do PLPPA 2012-2015 se apresenta de modo a dar coerência às ações de governo, articulando a dimensão estratégica e a tático-operacional do Plano.

É papel do Plano, além de declarar as escolhas do Governo e da sociedade, indicar os meios para a implementação das políticas públicas, bem como orientar taticamente a ação do Estado para a consecução dos objetivos pretendidos. Nesse sentido, o Plano estrutura-se nas seguintes dimensões:

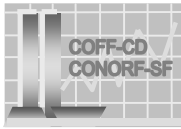
- **Dimensão Estratégica:** é a orientação estratégica que tem como base os macrodesafios e a visão de longo prazo do Governo Federal;
- **Dimensão Tática:** define caminhos exequíveis para o alcance dos objetivos e das transformações definidas na dimensão estratégica, considerando as variáveis inerentes à política pública tratada. Vincula os Programas Temáticos para consecução dos Objetivos assumidos, estes materializados pelas Iniciativas expressas no Plano;
- **Dimensão Operacional:** relaciona-se com o desempenho da ação governamental no nível da eficiência e é especialmente tratada no Orçamento. Busca a otimização na aplicação dos recursos disponíveis e a qualidade dos produtos entregues.



Fonte: Mensagem nº 87/2011-CN (nº 345 na origem)

Os Macrodesafios são diretrizes elaboradas com base no Programa de Governo e na Visão Estratégica que orientarão a formulação dos Programas do PPA 2012–2015.

A estrutura seguida pelo PPA vigente (PPA 2008-2011), baseada em programas e ações, foi alterada no PLPPA 2012-2015, passando a incluir objetivos e iniciativas e a excluir ações. As ações orçamentárias aparecerão apenas nas leis orçamentárias anuais. O elo entre o Plano e o orçamento passa a ser a iniciativa. As vinculações entre ações orçamentárias e iniciativas constarão das leis orçamentárias anuais (Volume II).



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

Programas são instrumentos de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos. Podem ser de dois tipos:

- 1) Programa Temático: aquele que expressa a agenda de governo por meio de políticas públicas, orientando a ação governamental para a entrega de bens e serviços à sociedade. Sua abrangência deve ser a necessária para representar os desafios e organizar a gestão, o monitoramento, a avaliação, as transversalidades, as multissetorialidades e a territorialidade. É composto por Objetivos, Indicadores, Valor Global e Valor de Referência.
- 2) Programa de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado: aquele que reúne um conjunto de ações destinadas ao apoio, à gestão e à manutenção da atuação governamental, bem como as ações não tratadas no Programas Temáticos por meio de suas iniciativas.

O Objetivo expressa o que deve ser feito, refletindo as situações a serem alteradas pela implementação de um conjunto de Iniciativas, com desdobramento no território, e tem como atributos:

I - Órgão Responsável: é aquele cujas atribuições mais contribuem para a implementação do Objetivo;

II - Meta: é uma medida do alcance do Objetivo, podendo ser de natureza quantitativa ou qualitativa; e

III – Iniciativa: declara as entregas de bens e serviços à sociedade, resultantes da coordenação de ações orçamentárias e de outras medidas de caráter não orçamentário (institucionais e normativas), bem como da pactuação entre entes federados, entre Estado e sociedade e da integração de políticas públicas.

Os Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado não apresentam Iniciativas.

O Indicador é um instrumento que permite identificar e aferir, periodicamente aspectos relacionados a um Programa, auxiliando o seu monitoramento e avaliação.

O Valor Global indica uma estimativa dos recursos orçamentários necessários à consecução dos Objetivos segregando as esferas Fiscal e da Seguridade da esfera de Investimento das Empresas Estatais, com as respectivas categorias econômicas, e dos recursos de outras fontes.

O Valor de Referência é um parâmetro monetário estabelecido por Programa Temático, especificado pelas esferas Fiscal e da Seguridade e pela esfera de Investimento das Empresas Estatais que permitirá identificar, no PPA 2012-2015, empreendimentos, quando seu custo total superar aquele valor. Os empreendimentos cujo valor global estimado seja igual ou superior ao Valor de Referência são caracterizados de Grande Porte e deverão ser expressos no PPA 2012-2015 como Iniciativas.

Essas Iniciativas, que representam individualização de Empreendimentos de Grande Porte, além de figurarem no Anexo I, como as demais, também são detalhadas no Anexo III. Cada programa tem Valor de Referência distinto.

O Valor Global dos Programas, as Metas e os enunciados dos Objetivos não constituem em limites à programação e à execução das despesas expressas nas leis orçamentárias e nas leis que as modifiquem.

A figura a seguir demonstra a estrutura dos programas temáticos constantes do Plano.



Fonte: Mensagem nº 87/2011-CN (nº 345 na origem)

O PLPPA está estruturado em 65 programas temáticos e 44 programas de gestão, manutenção e serviços ao estado. O PPA vigente possui 321 programas.

Os programas funcionam como unidades de integração entre o PPA e a Lei Orçamentária Anual (LOA). O PLPPA especifica, para cada programa, os empreendimentos cujo custo total seja igual ou superior ao valor de referência estipulado no quadriênio, os quais serão expressos em iniciativas próprias. As demais ações de menor valor são agregadas no PLPPA. A LOA, por sua vez, além de especificar todas as ações¹, inclusive as de menor valor, traz o desdobramento das mesmas em subtítulos, fixando os valores autorizados para cada categoria de programação, além de agregar outros detalhes de natureza operacional, como as fontes de financiamento, os grupos de despesa, a modalidade de aplicação e o identificador de resultado primário.

¹ Os nomes das ações são denominados "títulos". Cada ação, no Orçamento, pode apresentar subdivisões, chamadas de "subtítulos".



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

4. Plano Plurianual em Grandes Números

O planejamento governamental para os próximos 4 anos constante do PLPPA 2012-2015, expresso nos Programas, Objetivos, Metas e Iniciativas, aponta para dispêndios superiores a R\$ 5,4 trilhões e representa um incremento de 38% em relação ao PPA 2008-2011.

As fontes de recursos que financiam o PPA 2012-2015 são:

- a) • Orçamento fiscal e da seguridade social (R\$ 3.702,5 bilhões);
- b) • Orçamento de investimento das estatais (R\$ 372,3 bilhões);
- c) • Recursos Extraorçamentários, tais como: renúncia fiscal, Plano de Dispêndios Globais das Estatais, Fundos, Agências Oficiais de Crédito e Parcerias com o Setor Privado (R\$ 1.355,8 bilhões).

Importante considerar que, do total de R\$ 3,7 trilhões de dispêndios do orçamento do governo central, apenas R\$ 338,5 bilhões são para despesas de capital, onde se encontram os investimentos. Valor que não atinge a 10%; sinalizando baixo ainda um nível baixo de programação de investimentos no orçamento fiscal/seguridade. Lembrando que na proposta orçamentária para 2012, o montante de investimentos do governo central é de apenas R\$ 58,0 bilhões.

Em que pese situação mais confortável das contas públicas, fruto de anos de ajustes para o atingimento do atual equilíbrio, inclusive com consequente redução da parcela de juros da dívida pública, o orçamento federal (fiscal/seguridade) não tem refletido o possível e desejável aporte em investimentos públicos.

Os investimentos das empresas estatais mitigam parcialmente tal deficiência, mas não substituem os investimentos públicos, já que esses investimentos são voltados para as respectivas empresas em suas capacidades produtivas. Investimentos das empresas não significam melhoria da infraestrutura pública, como em rodovias, ferrovias, segurança pública, escolas, etc.

Em uma análise por Poder, o PLPPA 2012-2015 estima que 97,5% dos recursos são alocados pelo Poder Executivo e 2,5% serão alocados pelos Poderes Legislativo e Judiciário.

A análise da previsão de recursos por áreas fornece um panorama da concentração de recursos considerando apenas os Programas Temáticos do Plano. O quadro abaixo apresenta o valor estimado para 4 grandes áreas que agregam todos os Programas Temáticos.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

| Área Temática | Quantidade de Programas Temáticos | Valores estimados (R\$ Bilhões) | % |
|----------------------------|-----------------------------------|---------------------------------|-------------|
| SOCIAL | 25 | 2.580 | 57% |
| INFRAESTRUTURA | 15 | 1.194 | 26% |
| DES. PRODUTIVO E AMBIENTAL | 17 | 663 | 15% |
| ESPECIAIS | 8 | 104 | 2% |
| TOTAL | 65 | 4.541 | 100% |

Elaboração: SPVMP.

Fonte: Mensagem nº 87/2011-CN (nº 345 na origem)

5. Conteúdo do Texto e Inovações no PLPPA 2012-2015

A influência mais importante na construção do Plano Mais Brasil deriva da interpretação que se faz da natureza do PPA, aqui concebido como instrumento constitucional destinado a organizar e viabilizar a ação pública com vistas a cumprir os fundamentos e objetivos da República, em especial os sociais.

O PLPPA 2012-2015 possui uma estrutura inovadora que reflete uma concepção de planejamento influenciada, especialmente, pela formulação e implementação das principais agendas executadas no período recente, como o PAC, o Bolsa Família, o PDE e o Minha Casa, Minha Vida, entre outros.

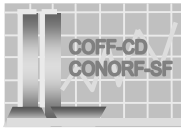
O Plano está estruturado com o texto da Lei e três anexos: Anexo I – Programas Temáticos; Anexo II – Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado; e Anexo III – Empreendimentos Individualizados como Iniciativas.

As grandes inovações estão consignadas na forma de proceder a integração do Plano com os Orçamentos, tendo as seguintes características descritas no art. 8º do PLPPA:

- d) As ações orçamentárias de todos os programas serão discriminadas exclusivamente nas leis orçamentárias anuais;
- e) Para os Programas Temáticos, cada ação orçamentária estará vinculada a uma única Iniciativa, exceto as ações padronizadas;
- f) As vinculações entre ações orçamentárias e Iniciativas constarão nas leis orçamentárias anuais (Volume II).

Pelo art. 9º 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 compõem as peças orçamentárias anuais, sem caráter mandatório.

Como ausências importantes destacam-se os procedimentos especiais de planejamento e monitoramento previstos no PPA 2008-2011 para os projetos de grande vulto



CONGRESSO NACIONAL

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

e o detalhamento dos procedimentos de monitoramento e avaliação do Plano que são tratados de forma genérica no PLPPA (arts. 13 a 16 do PLPPA).

O modelo do PLPPA 2008-2011 não prejudica a atuação congressual na tramitação do Projeto de Lei Orçamentária Anual. No modelo anterior, não era possível emendar o orçamento para incluir projetos de grande vulto que não constassem do PPA. Seriam de grande vulto aqueles com valor total estimado superior a vinte milhões de reais. Na sistemática agora proposta, cada programa possui um valor de referência. Empreendimentos com valores superiores ao valor de referência são considerados de grande porte e devem ser explicitados como iniciativas específicas no plano. Os demais seriam abarcados por iniciativas genéricas. Ocorre que, na maioria das vezes, tais valores de referência são altos. Por exemplo, no programa “Oferta de Água”, o valor de referência é de R\$ 250 milhões. Portanto, a compatibilidade das emendas ao PLOA com o PPA será facilitada.

Iniciativas de caráter genérico podem comportar inúmeras ações no orçamento, sem a necessidade de alteração do Plano, desde que tais ações não constituam empreendimentos de grande porte. Tal generalidade torna muitas das programações um tanto vagas, permitindo a inclusão de uma variedade bastante grande de ações no orçamento. Poderíamos citar como exemplos as seguintes Iniciativas: *03JA - Apoio à competitividade sistêmica dos programas governamentais, com ênfase na saúde, segurança e meio ambiente; 02BX - Fomento ao uso de tecnologias educacionais e promoção de atividades de incentivo aos estudantes e de estímulo ao domínio das diversas dimensões do conhecimento, inclusive mediante certames e concursos nacionais e 02A2 - Fomento à expansão e ao desenvolvimento das redes de educação profissional e tecnológica, ao desenvolvimento de tecnologias educacionais, à modernização do processo didático-pedagógico, à elaboração e desenvolvimento de material didático, incluindo capacitação de docentes e técnicos administrativos, concessão de bolsas e cooperação internacional, além de apoio a pesquisa, inovação e extensão.*

Segundo a Resolução nº 1/2006-CN, em seu art. 47, §1º, o número de emendas que podem ser apresentadas pelas bancadas estaduais à LOA varia de 15 a 20, de acordo com o número de parlamentares. Quanto ao PPA, o art. 97 da mesma resolução estabelece um limite de 5 emendas para as bancadas. Considerando que R\$ 20 milhões eram um valor relativamente baixo, e a exigência da Resolução de que as emendas de bancada à LOA devem tratar de projetos de grande vulto ou de projetos estruturantes – é difícil imaginar que algum pudesse ter valor inferior a R\$ 20 milhões –, as bancadas tinham dificuldade em inserir emendas no orçamento. O modelo proposto, que apresenta valores de referência elevados em muitos programas, abre possibilidades para que sejam apresentadas mais emendas de bancada ao orçamento por meio da modalidade “projetos estruturantes”, sem a necessidade de inclusão de iniciativa no plano.

6. Cenário Macroeconômico do PPA 2012-2015

O Cenário encaminhado pela Mensagem nº 87/2011-CN (nº 345 na origem) para o PLPPA 2012-2015 parte do pressuposto que o Brasil reúne condições especiais que o



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

diferenciam da grande maioria dos países do mundo: possui uma base industrial diversificada; produção agropecuária competitiva; conta com a disponibilidade de recursos naturais (terra e água) e energéticos (petróleo e fontes renováveis como hidroeletricidade e etanol) e possui expressivo contingente populacional a ser incorporado ao mercado de consumo.

A estratégia do Governo no horizonte do Projeto consiste em utilizar todas essas potencialidades como base para alcançar um patamar de desenvolvimento centrado no progresso técnico e na redução das desigualdades. Afora reformas estruturais (e.g. sistema tributário, previdenciário), o aprofundamento do modelo de consumo e produção em massa será perseguido durante o período de 2012 a 2015.

O Governo pretende dar continuidade ao processo de redução das desigualdades por meio das políticas de transferência de renda, valorização do salário mínimo, expansão dos postos de trabalho formais e inclusão produtiva.

Segundo informações do Poder Executivo, a expansão das taxas de investimentos no horizonte do PPA 2012-2015 se apresenta como um desafio para a sustentação do ciclo de crescimento econômico e consolidação do modelo de consumo e produção em massa. Neste contexto, no período de 2012-2015, a elevação das taxas de investimento viabilizará a expansão da produção com geração de emprego e elevação da produtividade e competitividade sistêmicas da economia, especial atenção aos investimentos em infraestrutura e sociais.

A Tabela a seguir mostra os principais parâmetros que embasaram a elaboração do PPA 2012-2015.

| PRINCIPAIS PARÂMETROS DA PROPOSTA DO PLANO PLURIANUAL 2012-2015 | | | | |
|------------------------------------------------------------------------|------------------|-------------|-------------|-------------|
| Discriminação | PLOA 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
| PIB – R\$ bilhões | 4.537,50 | 5.008,70 | 5.522,00 | 6.087,80 |
| PIB real (%) | 5,00 | 5,50 | 5,50 | 5,50 |
| IPCA Acum. (%) | 4,80 | 4,50 | 4,50 | 4,50 |
| IGP-DI Acum. (%) | 5,00 | 4,50 | 4,50 | 4,50 |
| Taxa de juros Selic % - dezembro | 12,50 | 11,00 | 9,50 | 8,00 |
| Taxa de câmbio média (R\$) | 1,64 | 1,72 | 1,74 | 1,77 |
| Massa salarial (%) | 9,79 | 9,30 | 9,10 | 9,00 |
| Salário mínimo (R\$) | 619,21 | 676,18 | 741,94 | 817,97 |
| Reajuste Nominal do Salário Mínimo (%) | 13,62 | 9,20 | 9,72 | 10,24 |
| Fontes: PPA 2012-2015 e PLOA2012 | | | | |

Não obstante essas premissas, dadas as condições econômicas vigentes no tempo de entrega da Proposta ao Congresso Nacional, pode-se dizer que a mesma embute em seus cálculos parâmetros macroeconômicos otimistas notadamente para os seus dois primeiros anos de vigência. Observa-se que para 2012 muitos desses parâmetros já têm sua expectativa ultrapassada ou já fixada abaixo do que se espera.

O crescimento real previsto para PIB em 2012 de 5,0%, superior ao valor reprogramado para 2011 de 4,5%, mostra-se inconsistente com a expectativa de



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

convergência da inflação para o centro da meta de 4,5%, induzida pela prática de uma taxa de juros SELIC em 12,5%, maior do que a que vigoraria em 2011. É incompreensível, assim, que uma taxa de juros maior do que a de 2011 leve a um aumento na taxa de crescimento do produto em 2012.

Ademais, recentemente, o Copom surpreendeu aos agentes econômicos reduzindo em 0,5 ponto de percentagem a taxa SELIC quando todos esperavam, ao menos, a sua manutenção em 12,5%. Com essa redução, aquela inconsistência foi suavizada, mormente se se levar em conta que poderão haver novas reduções dessa taxa.

O IBGE divulgou no começo de setembro a evolução do PIB no 2º bimestre de 2011 mostrando uma evolução de 0,8% sobre o trimestre anterior e sugerindo um crescimento anual de apenas 3,2%, bastante inferior à expectativa de 4,5% esperada pelo Governo, tornando mais nítida a aguardada desaceleração da atividade econômica como consequência do rol de medidas fiscais, monetárias e creditícias restritivas adotadas desde o início do exercício com vistas à redução da taxa de inflação².

É possível que o Copom, por força da desaceleração observada na economia e diante do esperado agravamento da crise internacional, esteja aguardando uma pronunciada queda no crescimento do PIB, maior até do que aquela projetada com base no comportamento efetivo da economia no segundo trimestre de 2011.

As autoridades também parecem contar que, por força da desaceleração da economia mundial, haverá menor pressão sobre os preços das commodities e que isso ajudaria a conter a evolução interna dos preços. Mas, pelas informações disponíveis, não está claro que isso acontecerá de modo a repetir o padrão do final de 2008 e início de 2009 quando a dimensão da crise foi substancialmente maior e configurou uma verdadeira recessão.

Adicionalmente, em reiteradas afirmações de autoridades da área financeira do Governo, foi sinalizado que será buscada a meta “cheia” de resultado primário de forma a contribuir, do lado fiscal, para a redução das pressões inflacionárias. Nessa linha, a previsão contida no PPA de redução sustentada da taxa de juros SELIC mostra coerência.

As informações do Bacen³ dão conta que os agentes econômicos, além de prever um crescimento econômico menor e uma inflação maior do que o PLOA2012, esperam para 2011 e 2012 uma subida da inflação, com IPCA atingindo 6,38% e 5,32%, respectivamente, mais do que na pesquisa anterior. A taxa de crescimento do PIB, por sua vez, é esperada cair para 3,67% e 3,84%, respectivamente, mostrando números bastante menores do que aqueles admitidos pela reprogramação de 2011 e o PLOA2012, em grande parte devido à desaceleração da economia mundial que, nos próximos dois anos, espera-se que deverá apresentar taxas de crescimentos bastante modestas.

² Segundo o IBGE, no acumulado de 12 meses, a taxa de crescimento anual do PIB já vinha caindo, registrando 4,2% no primeiro trimestre e 3,6% no segundo trimestre de 2011, depois de atingir 7,5% no último trimestre de 2010.

³ FOCUS – Relatório de Mercado de 02.09.2011.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

A idéia de se reduzir a taxa SELIC e, ao mesmo tempo, promover apertos fiscais parece embutir a idéia de estimular atividade econômica privada e diminuir a participação estatal na taxa de expansão da economia.

Em suma, na ausência de firmes sinalizações restritivas à expansão da demanda, na presença de mecanismos de indexação ainda vigentes na economia brasileira (e.g. variação do salário-mínimo) e de um efeito não significativo por conta dos preços das commodities, é muito provável que não haja a esperada tendência à convergência da inflação para o centro da meta oficial em 2012.

Já para 2013, por algumas das mesmas razões, a trajetória de convergência poderá se mostrar mais clara, embora não seja seguro dizer que se realizará plenamente.

Em resumo, expectativas de inflação mais elevadas do que as previstas no Projeto conjugadas a menores taxas de crescimento real do produto são aspectos que destoam dos parâmetros adotados para os dois primeiros anos do PPA 2012-2015. Para os demais anos, com a esperada recuperação da economia mundial, aumentam as possibilidades de que as projeções estabelecidas nessa Proposta estejam mais próximas daquelas que poderão se realizar.

6.1 Receitas, Despesas e Resultados Primários

De acordo com a Mensagem, a manutenção equilibrada das contas públicas constitui um dos elementos fundamentais para o crescimento econômico sustentado verificado nos últimos anos.

Nesse sentido, as despesas que financiam o PPA estão compatíveis com esse cenário de sustentabilidade. A Tabela a seguir mostra as estimativas de receitas, despesas e resultados primários para o período de 2012-2015.

| PROJETO DO PLANO PLURIANUAL PARA 2012-2015 | | | | |
|-------------------------------------------------------------------|--------------|--------------|--------------|---------------|
| RECEITAS, DESPESAS E RESULTADOS PRIMÁRIO ESTIMADOS PARA 2012-2015 | | | | |
| | | | | (em % do PIB) |
| Discriminação | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
| 1. RECEITA PRIMÁRIA TOTAL | 24,18 | 24,28 | 24,26 | 24,20 |
| 1.1 Receita Administrada pela RFB, exceto RGPS | 15,6 | 15,73 | 15,72 | 15,69 |
| 1.2 Arrecadação Líquida do RGPS | 5,87 | 5,90 | 5,88 | 5,86 |
| 1.3 Outras Receitas (Royalties, Dividendos, etc) | 2,72 | 2,65 | 2,65 | 2,65 |
| 2. TRANSFERÊNCIAS A ENTES SUBNACIONAIS | 4,09 | 4,12 | 4,12 | 4,11 |
| 3. RECEITA PRIMÁRIA LÍQUIDA (1 - 2) | 20,09 | 20,16 | 20,14 | 20,09 |
| 4. DESPESAS PRIMÁRIA TOTAL | 18,51 | 18,59 | 18,54 | 18,49 |
| 4.1 Pessoal e Encargos Sociais | 4,13 | 4,01 | 3,91 | 3,80 |
| 4.2 Benefícios da Previdência | 6,92 | 6,85 | 6,79 | 6,76 |
| 4.3 Outras Despesas Obrigatórias | 2,24 | 2,29 | 2,34 | 2,40 |
| 4.4 Despesas Discricionárias | 5,08 | 5,30 | 5,35 | 5,38 |
| 4.4.1 Poder Executivo | 4,88 | 5,10 | 5,12 | 5,18 |
| 4.4.2 Poderes Leg/Judic e MPU | 0,20 | 0,20 | 0,23 | 0,20 |
| 4.5 Reserva de Contingência | 0,14 | 0,14 | 0,15 | 0,15 |
| 5. RESULTADO PRIMÁRIO (3-4) | 1,57 | 1,58 | 1,60 | 1,60 |
| 6. META "CHEIA" DE RESULTADO PRIMÁRIO | 2,14 | 2,14 | 2,15 | 2,15 |
| 7. RECURSOS DO PAC DEDUTÍVEIS DA META | 0,56 | 0,56 | 0,56 | 0,56 |
| 8. META AJUSTADA RES. PRIMÁRIO (LDO 2012) | 1,57 | 1,58 | 1,59 | 1,59 |
| Fonte: MP | | | | |

Aspecto relevante nesse quadro fiscal é que as despesas de custeio da administração pública devem se expandir abaixo do crescimento do PIB, denotando a intenção governamental de seguir elevando o investimento público, contido nas despesas discricionárias, e manter o compromisso de continuidade da redução do nível de endividamento público por meio, entre outros, da geração de resultados primários positivos ao longo do tempo.

Apesar do aumento da capacidade de investimento, como reflexo dos ajustes nas contas públicas iniciados na década de 1990 e das políticas de responsabilidade fiscal desde então implementadas, a parcela de aplicações no grupo de despesa 4 – investimentos é visivelmente tímida. Para o ano de 2012, por exemplo, o montante da parcela de investimentos no orçamento fiscal/seguridade não passa de R\$ 58 bilhões, comparado com um orçamento efetivo⁴ na faixa de R\$ 1,2 trilhões; o que representa cerca de 4,7% em investimento. Se comparado ao PIB previsto para 2012 (R\$ 4,5 trilhões), os investimentos do governo federal beiram a 1,3%.

Em relação aos parâmetros que embasaram a feitura da Proposta, os números acham-se claramente otimistas, pelo menos para os dois primeiros anos de vigência do PPA 2012-2015, com a expectativa de crescimento real do PIB acima da que provavelmente ocorrerá e com a previsão de preços abaixo daquelas indicadas pela tendência e condições recentes.

⁴ Excluindo transferências constitucionais, FAT transferido ao BNDES, operações oficiais de crédito e refinanciamento da dívida.

Não obstante isso, esses movimentos caminham no sentido de resultar em variações do PIB nominal aproximadamente iguais àquelas previstas para os anos de 2012 e 2013.

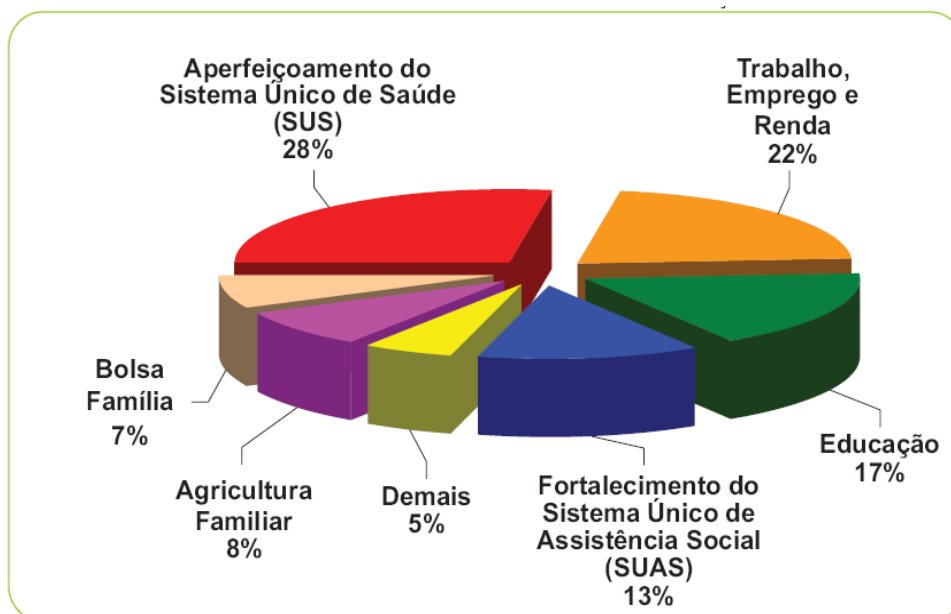
Como, grosso modo, o PIB nominal é uma proxy da base tributável da economia, então, sob esse prisma, aquelas divergências observadas nas variações dos parâmetros de preços e produto não devem afetar significativamente a previsão de receitas nominais, contidas no PPA. Mas, receitas reais menores podem resultar em menor realização de metas físicas das programações de trabalho, a menos que, na execução orçamentária, se obtenham ganhos de produtividades em outros setores dessa programação.

7. Principais Áreas de Governo

7.1 Políticas Sociais

Do total de recursos destinados à área Social, destacam-se os previstos para o Programa da Previdência Social, que totalizam R\$ 1,4 trilhão. Os Programas Moradia Digna (R\$ 389,7 bilhões), Aperfeiçoamento do SUS (R\$ 316,7 bilhões) e Trabalho, Emprego e Renda (R\$ 248,1 bilhões), e a soma dos Programas de Educação (R\$ 197,6 bilhões) também apresentam valores expressivos.

O gráfico a seguir ilustra a distribuição dos recursos nos Programas da área social, descontados os recursos da Previdência.



Fonte: Mensagem nº 87/2011-CN (nº 345 na origem)

Os Programas Temáticos da área Social respondem por 67% dos recursos dos Programas Temáticos no período do Plano e contemplam agendas importantes, tais como: o Plano Brasil Sem Miséria, com cerca de R\$ 20 bilhões por ano, constante em vários Programas, a exemplo do Bolsa Família e da Segurança Alimentar e Nutricional, com metas de fomento à produção, universalização do acesso à água para consumo humano no

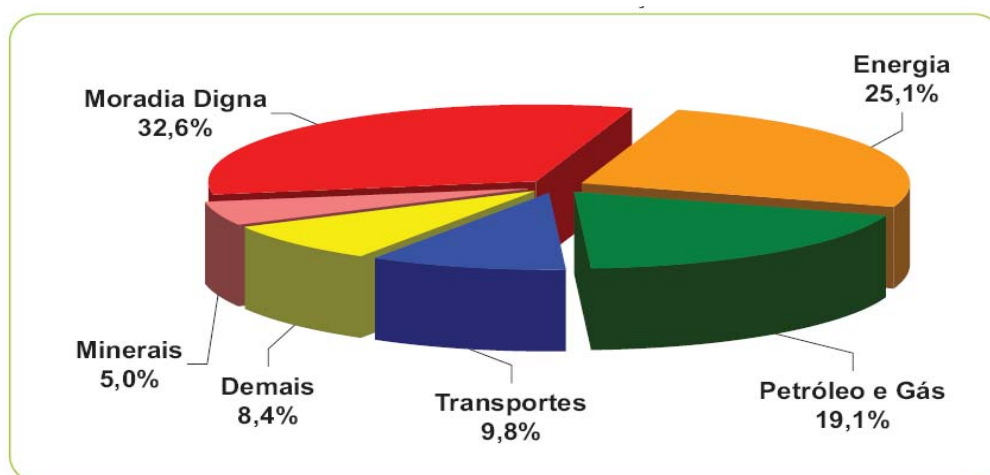
semiárido, inclusão de 800 mil famílias no Bolsa Família e expansão do Programa de Aquisição de Alimentos para quase 450 mil agricultores.

Destacam-se, ainda, a implementação da Rede Cegonha e o fortalecimento da Rede de Prevenção, Diagnóstico e Tratamento do Câncer no Aperfeiçoamento do SUS; as metas constantes do PNE e de expansão das vagas na educação profissional e superior nos Programas da Educação; o Minha Casa Minha Vida, que pretende construir 2 milhões de moradias, e outras metas de infraestrutura urbana e social do PAC 2, em áreas como saneamento, mobilidade, educação, saúde, cultura e esporte, aumentando a qualidade de vida nas cidades brasileiras.

7.2 Políticas de Infraestrutura

A área de infraestrutura concentra cerca de 26% recursos dos Programas Temáticos, que estão distribuídos, principalmente, entre os Programas Moradia Digna (R\$ 389,7 bilhões), Petróleo e Gás (R\$ 227,7 bilhões); Energia Elétrica (R\$ 177,2 bilhões), Combustíveis (R\$ 122,5 bilhões) e Transportes (R\$ 117,1 bilhões).

O gráfico seguinte apresenta a distribuição dos recursos entre os principais grupos de programas da área de infraestrutura.



Fonte: Mensagem nº 87/2011-CN (nº 345 na origem)

Neste segmento, destacam-se os recursos previstos no Programa Moradia Digna que, combinados com investimentos em equipamentos sociais e urbanos, deverão aumentar a qualidade de vida nas cidades brasileiras. Vale mencionar, também, o Pré-Sal, que deverá posicionar o país, até 2020, no rol dos 5 países detentores das maiores reservas de petróleo do mundo. Apenas com a incorporação das reservas já concedidas do Pré-Sal, o país deverá somar algo entre 35 e 40 bilhões de barris em reservas.

Ressalta-se também os seguintes investimentos:

- atingir a produção de 3,1 milhões de barris de petróleo por dia;
- construir 2 milhões de casas com o Minha Casa Minha Vida;



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

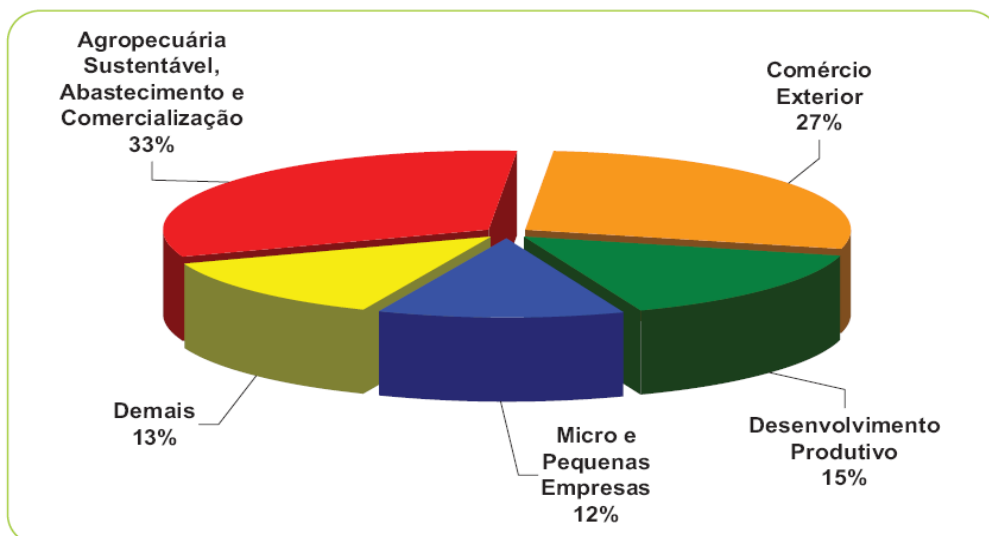
Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

- dobrar a capacidade de transporte marítimo e hidroviário de petróleo, de derivados, de GLP e de biocombustíveis;
- incluir 495 mil domicílios rurais com energia elétrica pelo Luz para Todos.
- investir R\$ 18,0 bilhões em empreendimentos de mobilidade urbana nas grandes cidades e implantar e requalificar sistemas de mobilidade urbana pactuados para as cidades-sede da Copa do Mundo
- construir e adequar 14,7 mil km de rodovias;
- construir 4,5 mil km de ferrovias;
- dragar e melhorar o acesso aquaviário em 17 portos;
- adequar a navegabilidade da Hidrovia do Rio Tietê;
- adequar a infraestrutura aeroportuária de modo a duplicar a capacidade de movimentação anual de passageiros, alcançando 305 milhões;
- regularizar a oferta de água para os sistemas de abastecimento de 297 municípios, por meio da construção de barragens, canais e sistemas adutores, com destaque para o Projeto de Integração do Rio São Francisco;
- chegar a 40 milhões de domicílios com internet banda larga por meio do Programa Nacional de Banda Larga;
- contratar R\$ 9,0 bilhões para apoio à execução de intervenções de drenagem urbana sustentável nos municípios mais suscetíveis a desastres associados a enchentes e inundações.

7.3 Políticas de Desenvolvimento Produtivo e Ambiental

Os Programas associados à área correspondem a 14% dos Programas Temáticos, com destaque para os Programas Agropecuária Sustentável, Abastecimento e Comercialização (R\$ 211,8 bilhões), Comércio Exterior (R\$ 181,2 bilhões) e Desenvolvimento Produtivo (R\$ 101,6 bilhões).

Quanto às políticas de desenvolvimento produtivo e ambiental, os investimentos serão distribuídos de acordo com o gráfico seguinte.



Fonte: Mensagem nº 87/2011-CN (nº 345 na origem)

Os recursos estão associados a maior parte das políticas de garantia de preços mínimos de produtos agrícolas; à ampliação de 750 mil para 830 mil do número de contratos de crédito rural oficial (agricultura de médio e grande porte); ao aumento de R\$ 107,2 para R\$ 140,5 bilhões do volume de crédito rural oficial disponibilizado ao setor agropecuário e à ampliação da área coberta pelo seguro rural de 6,7 milhões para 30 milhões de hectares.

Já o Programa Desenvolvimento Produtivo destaca-se por sua abrangência. Atuando desde o fortalecimento do complexo produtivo-industrial da saúde até o desenvolvimento da cadeia produtiva da indústria relacionada à Defesa, com estímulos financeiros e estruturantes. As principais metas são:

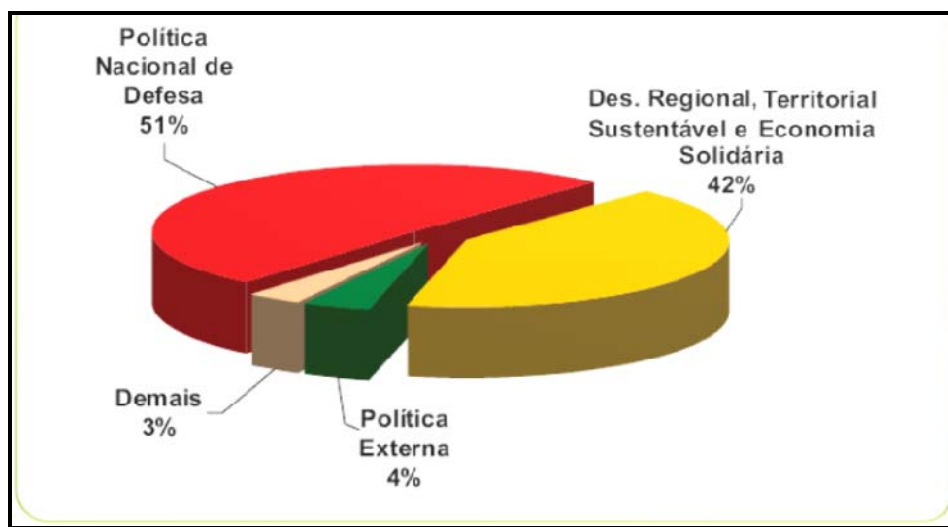
- ampliar o investimento de 18,4 para 22,4% do PIB;
- ampliar o valor agregado da indústria nacional de 44,3 para 45,3%;
- elevar de 30,1 para 31,5% a participação da indústria de alta e média-alta tecnologia no total da indústria;
- elevar a participação da indústria nacional nos mercados de energia de 64 para 66%.

A Mensagem do Presidente da República informa que a atenção dispensada à dimensão ambiental relaciona-se diretamente com o processo de desenvolvimento do Brasil. Por isso, a agenda ambiental também está expressa em diversos Programas Temáticos, dentre os quais pode-se citar o “Florestas, Prevenção e Controle do Desmatamento e dos Incêndios” (R\$ 5,8 bilhões) e o “Mudanças Climáticas” (R\$ 2,0 bilhões).

Os recursos previstos para a dimensão ambiental estão relacionados à conservação dos remanescentes de vegetação nativa nos biomas e à consolidação produtiva das áreas já desmatadas. O Modelo Brasileiro do Sistema Climático Global para projeções climáticas de longo prazo e os projetos e estudos voltados para redução dos riscos e vulnerabilidades ambientais, inclusive com informações para a prevenção de riscos e desastres naturais, também serão executados com recursos previstos para a área.

7.4 Políticas e Temas Especiais

Dos recursos previstos para os Programas mais diretamente relacionados à organização do Estado, que totalizam R\$ 60,5 bilhões, há uma forte concentração na Política Nacional de Defesa (R\$ 52,8 bilhões). O gráfico a seguir revela a participação relativa dos Programas relacionados à área.



Fonte: Mensagem nº 87/2011-CN (nº 345 na origem)

Segundo as informações da Mensagem que encaminhou o PLPPA, os recursos da Política Nacional de Defesa concentram-se na manutenção e ampliação da capacidade de operação das Forças Armadas, inclusive a modernização do Sistema de Proteção da Amazônia (SIPAM). Além disso, o orçamento previsto destina-se a garantir a soberania nacional e a ampliar a capacidade institucional do Estado, investimentos essenciais para acelerar as transformações sociais em curso.

O PPA orienta os investimentos para o desenvolvimento do território. A Mensagem encaminhada pelo Poder Executivo informa que, nesse sentido, os valores previstos objetivam elaborar o Macrozoneamento Ecológico-Econômico do Cerrado; gerar 106.770 postos de trabalho nos Arranjos Produtivos Locais (APLs) firmados; apoiar a organização produtiva de 5.600 empreendimentos econômicos solidários, sendo, no mínimo, 30% de grupos de mulheres e disponibilizar suporte adequado que permita a melhoria das condições de produção e comercialização favorecendo a inclusão produtiva sustentável de 50.000 famílias, dentre outras iniciativas.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

8. Síntese dos Programas Temáticos

A tabela seguinte apresenta a lista do programas temáticos, seus respectivos valores para o período do plano (2012 – 2015) e percentuais de participação no total de recursos a serem aplicados em programas temáticos ao longo do período.

| Programa Temático (Código/Descrição) | 2012-2015 (R\$) | Percentual |
|----------------------------------------------------------------------------------|-------------------|------------|
| 2061 - PREVIDÊNCIA SOCIAL | 1.426.014.290.341 | 31,4035% |
| 2049 - MORADIA DIGNA | 389.721.320.438 | 8,5824% |
| 2015 - APERFEIÇOAMENTO DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE (SUS) | 316.730.160.430 | 6,9750% |
| 2071 - TRABALHO, EMPREGO E RENDA | 248.018.586.219 | 5,4618% |
| 2053 - PETRÓLEO E GÁS | 227.789.895.002 | 5,0164% |
| 2014 - AGROPECUÁRIA SUSTENTÁVEL, ABASTECIMENTO E COMERCIALIZAÇÃO | 211.877.254.478 | 4,6659% |
| 2024 - COMÉRCIO EXTERIOR | 181.256.835.773 | 3,9916% |
| 2033 - ENERGIA ELÉTRICA | 177.224.933.313 | 3,9028% |
| 2037 - FORTALECIMENTO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS) | 152.854.582.620 | 3,3661% |
| 2030 - EDUCAÇÃO BÁSICA | 125.836.765.259 | 2,7712% |
| 2022 - COMBUSTÍVEIS | 122.525.391.911 | 2,6982% |
| 2055 - DESENVOLVIMENTO PRODUTIVO | 101.647.094.723 | 2,2385% |
| 2012 - AGRICULTURA FAMILIAR | 93.721.290.259 | 2,0639% |
| 2019 - BOLSA FAMÍLIA | 84.260.408.995 | 1,8556% |
| 2047 - MICRO E PEQUENAS EMPRESAS | 82.071.631.072 | 1,8074% |
| 2041 - GESTÃO ESTRATÉGICA DA GEOLOGIA, DA MINERAÇÃO E DA TRANSFORMAÇÃO MINERAL | 59.724.737.926 | 1,3152% |
| 2075 - TRANSPORTE RODOVIÁRIO | 59.060.074.288 | 1,3006% |
| 2058 - POLÍTICA NACIONAL DE DEFESA | 52.823.390.583 | 1,1633% |
| 2032 - EDUCAÇÃO SUPERIOR - GRADUAÇÃO, PÓS-GRADUAÇÃO, ENSINO, PESQUISA E EXTENSÃO | 48.394.833.575 | 1,0657% |
| 2021 - CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO | 45.691.289.798 | 1,0062% |
| 2029 - DESENVOLVIMENTO REGIONAL, TERRITORIAL SUSTENTÁVEL E ECONOMIA SOLIDÁRIA | 43.258.604.936 | 0,9526% |
| 2072 - TRANSPORTE FERROVIÁRIO | 35.344.295.592 | 0,7783% |
| 2048 - MOBILIDADE URBANA E TRÂNSITO | 33.958.840.256 | 0,7478% |
| 2068 - SANEAMENTO BÁSICO | 33.256.831.658 | 0,7324% |
| 2031 - EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA | 23.387.132.697 | 0,5150% |
| 2070 - SEGURANÇA PÚBLICA COM CIDADANIA | 14.499.938.899 | 0,3193% |
| 2069 - SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL | 13.280.705.150 | 0,2925% |
| 2076 - TURISMO | 12.339.791.881 | 0,2717% |
| 2025 - COMUNICAÇÕES PARA O DESENVOLVIMENTO, A INCLUSÃO E A DEMOCRACIA | 11.712.048.137 | 0,2579% |
| 2017 - AVIAÇÃO CIVIL | 11.485.325.623 | 0,2529% |
| 2040 - GESTÃO DE RISCOS E RESPOSTA A DESASTRES | 11.460.033.439 | 0,2524% |
| 2066 - REFORMA AGRÁRIA E ORDENAMENTO DA ESTRUTURA FUNDIÁRIA | 10.992.910.992 | 0,2421% |
| 2051 - OFERTA DE ÁGUA | 9.537.422.031 | 0,2100% |
| 2074 - TRANSPORTE MARÍTIMO | 8.461.783.068 | 0,1863% |
| 2035 - ESPORTE E GRANDES EVENTOS ESPORTIVOS | 8.011.321.675 | 0,1764% |
| 2036 - FLORESTAS, PREVENÇÃO E CONTROLE DO DESMATAMENTO E DOS INCÊNDIOS | 5.896.029.306 | 0,1298% |



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

| | | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|---------|
| 2013 - AGRICULTURA IRRIGADA | 5.459.452.662 | 0,1202% |
| 2027 - CULTURA: PRESERVAÇÃO, PROMOÇÃO E ACESSO | 4.697.954.457 | 0,1035% |
| 2059 - POLÍTICA NUCLEAR | 4.286.318.213 | 0,0944% |
| 2057 - POLÍTICA EXTERNA | 4.225.035.238 | 0,0930% |
| 2065 - PROTEÇÃO E PROMOÇÃO DOS DIREITOS DOS POVOS INDÍGENAS | 3.676.560.701 | 0,0810% |
| 2073 - TRANSPORTE HIDROVIÁRIO | 2.806.504.067 | 0,0618% |
| 2042 - INOVAÇÕES PARA A AGROPECUÁRIA | 2.302.399.467 | 0,0507% |
| 2056 - POLÍTICA ESPACIAL | 2.192.454.249 | 0,0483% |
| 2050 - MUDANÇAS CLIMÁTICAS | 2.011.099.195 | 0,0443% |
| 2044 - AUTONOMIA E EMANCIPAÇÃO DA JUVENTUDE | 1.781.806.105 | 0,0392% |
| 2038 - DEMOCRACIA E APERFEIÇOAMENTO DA GESTÃO PÚBLICA | 1.781.650.815 | 0,0392% |
| 2052 - PESCA E AQUICULTURA | 1.745.527.302 | 0,0384% |
| 2062 - PROMOÇÃO DOS DIREITOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES | 1.663.780.870 | 0,0366% |
| 2039 - GESTÃO DA POLÍTICA ECONÔMICA E ESTABILIDADE DO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL | 1.560.533.734 | 0,0344% |
| 2026 - CONSERVAÇÃO E GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS | 1.372.059.149 | 0,0302% |
| 2028 - DEFESA AGROPECUÁRIA | 1.272.500.857 | 0,0280% |
| 2018 – BIODIVERSIDADE | 952.383.053 | 0,0210% |
| 2020 - CIDADANIA E JUSTIÇA | 782.606.672 | 0,0172% |
| 2067 - RESÍDUOS SÓLIDOS | 471.515.596 | 0,0104% |
| 2064 - PROMOÇÃO E DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS | 417.113.929 | 0,0092% |
| 2034 - ENFRENTAMENTO AO RACISMO E PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL | 312.623.166 | 0,0069% |
| 2016 - POLÍTICAS PARA AS MULHERES: ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA E AUTONOMIA | 266.099.539 | 0,0059% |
| 2023 - COMÉRCIO E SERVIÇOS | 190.874.845 | 0,0042% |
| 2046 - MAR, ZONA COSTEIRA E ANTÁRTIDA | 189.109.791 | 0,0042% |
| 2045 - LICENCIAMENTO E QUALIDADE AMBIENTAL | 171.230.477 | 0,0038% |
| 2054 - PLANEJAMENTO URBANO | 81.304.752 | 0,0018% |
| 2060 - COORDENAÇÃO DE POLÍTICAS DE PREVENÇÃO, ATENÇÃO E REINserÇÃO SOCIAL DE USUÁRIOS DE CRACK, ÁLCOOL E OUTRAS DROGAS | 77.672.881 | 0,0017% |
| 2063 - PROMOÇÃO DOS DIREITOS DE PESSOAS COM DEFICIÊNCIA | 59.680.898 | 0,0013% |
| 2043 - INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA | 8.756.375 | 0,0002% |
| Total | 4.540.944.391.399 | |

Fonte: Siga Brasil

9. Principais Problemas na Nova Metodologia

9.1 Das Questões Relacionadas com o Planejamento e a Avaliação do Plano

9.1.1 O Enfraquecimento do PPA como Instrumento de Planejamento

A Constituição Federal, em seu art. 165, § 4º, define que os planos e os programas nacionais, regionais e setoriais nela previstos serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

Coexistem, na administração pública federal, diversos planos que têm o propósito de implantar políticas públicas em determinados setores, ainda que em detrimento da estrutura programa/iniciativa/ação do PPA. Alguns deles são frutos do processo legislativo.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

Outros foram instituídos por meio de decreto, o que gera dúvidas a respeito de sua natureza jurídica. São exemplos: o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, o Plano Brasil Sem Miséria – PBSM, o Plano Brasil Maior, o Plano Safra, o Plano Safra Agricultura Familiar, Grandes Eventos e o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).

Percebe-se, claramente, o distanciamento do planejamento estruturado no PPA, que deve trazer a lista dos investimentos plurianuais do governo para o período de 4 anos, sob pena de não poderem ser incluídos nas leis orçamentárias por imposição constitucional, dos instrumentos de planejamento setorial, que norteiam as principais ações do Governo.

Quando se avalia o desempenho governamental, pouco se fala em PPA. Avalia-se o PAC, o Brasil sem Miséria, o Plano de Desenvolvimento da Educação etc, que muitas vezes não têm correspondência com os programas e ações do orçamento, o que dificulta a verificação da aplicação dos recursos e avaliação dos resultados alcançados.

Nota-se, portanto, o enfraquecimento do PPA como instrumento de planejamento tal como concebido pelo constituinte, em decorrência da multiplicidade de planos que são, na prática, utilizados pelo governo para comunicar suas ações à sociedade.

Além disso, como as ações orçamentárias não constam mais do plano, não é possível distinguir, por meio do PPA, o que integra ou não o PAC, por exemplo. Em consequência, gera-se uma completa dissociação entre o PPA e PAC como instrumentos de planejamento.

9.1.2 A Questão da Avaliação do Plano

A grande questão do planejamento governamental no Brasil não está exatamente no modelo de planejamento adotado, mas sim na avaliação dos planos, que é deficiente na maior parte das vezes. O Relatório do TCU sobre as Contas do Governo referente ao exercício de 2010 aponta problemas principalmente na utilização do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do Governo Federal – SIGPlan. O TCU constatou ausência de preenchimento do SIGPlan com os valores referentes aos índices dos indicadores, além de incongruência significativa na sensibilidade dos indicadores, caracterizada pela relação de causalidade entre a execução de ações e a variação do índice dos indicadores associados ao mesmo programa.

No PLPPA 2012-2015, os dispositivos que tratavam da gestão, do monitoramento e da avaliação do Plano foram reduzidos em comparação com o PPA 2008-2011. Por exemplo, foi excluído o dispositivo que obrigava o Poder Executivo a manter “sistema de informações gerenciais e de planejamento para apoio à gestão do Plano, com característica de sistema estruturador de governo” (art. 8º do PPA 2008-2011). Isso não significa, obviamente, que o Governo não manterá instrumentos de avaliação. Mas é temerária a redução da incidência normativa do PPA no campo de avaliação do Plano, principalmente quando se observa que a avaliação é um ponto extremamente sensível no aperfeiçoamento do planejamento governamental.

Outra observação é que, no PLPPA 2012-2015, o cronograma de execução financeira, diferentemente do que ocorrera no PPA 2008-2011, explicita os valores de 2012 e agrupa os valores correspondentes aos anos de 2013 a 2015. Essa forma de apresentação inviabiliza a avaliação temporal dos gastos do Plano e comparação entre os valores programados no Plano e aqueles efetivamente alocados no orçamento.

Verifica-se ainda a inexistência de metas declaradas. Apesar de serem apresentados indicadores que podem ser monitorados, o governo não se compromete com metas quantificadas de efetividade da ação. Quando declaradas, as metas fazem referência a indicadores de processos e não a indicadores de resultado. Por vezes, não fica clara a relação entre as metas e os indicadores dos programas.

Por exemplo, a meta do Brasil Sem Miséria é promover a inclusão social e produtiva da população extremamente pobre, tornando residual o percentual dos que vivem abaixo da linha de extrema pobreza. Entre suas diretrizes, estão a integração de políticas, a universalização de direitos sociais, a elevação do padrão de qualidade de vida, a preservação da autonomia e o respeito à dignidade das pessoas e à diversidade geracional, de gênero, raça, etnia e cultura.

9.1.3 Imprecisão quanto ao Conceito de Investimentos

A definição de Investimento Público é precisa e está consignada no § 4º do art. 12 da Lei nº 4.320/64⁵. Entretanto, tal conceito não é utilizado de forma coerente na mensagem presidencial. Por vezes, apresenta-se como “investimentos” o valor total do Plano, o que incluiria as despesas correntes. Entretanto, não é apropriado incluir despesas correntes no conceito de investimento, tendo em vista a sua natureza econômica.

Vale lembrar que dentro das despesas correntes, além do custeio, encontram-se também despesas como o pagamento de aposentadorias e pensões.

Outras vezes, utiliza-se o conceito de investimentos como sendo a soma de investimentos e inversões financeiras. Essa imprecisão dificulta a avaliação dos resultados e a aferição da qualidade do planejamento.

9.2 Problemas Relacionados com a Estrutura do Plano

9.2.1 Falso “Enxugamento” do Plano

Numa análise apressada, pode-se concluir por um “enxugamento” do plano plurianual, pois o número de programas, que no PPA vigente é de 321, passará a ser de 65 programas temáticos e 44 programas de gestão, manutenção e serviços ao estado. Ocorre

⁵ § 4º Classificam-se como investimentos as dotações para o planejamento e a execução de obras, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, bem como para os programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente e constituição ou aumento do capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

que foram criados mais dois níveis de agregação da despesa: os objetivos e as iniciativas. No plano proposto, haverá 493 objetivos e 2.503 iniciativas orçamentárias e não-orçamentárias (as orçamentárias totalizam 1.224). Portanto, apesar da redução do número de programas e da exclusão das ações orçamentárias, não é possível concluir que o planejamento plurianual apresenta-se mais “enxuto”.

Se já era complexa a tarefa de avaliar as execuções do plano e dos orçamentos com 321 programas e 4327 ações (PPA vigente), a complexidade parece ser ainda maior com 109 programas, 493 objetivos e 2.503 iniciativas.

9.2.2 Classificação Programática versus Classificação Funcional

A classificação funcional da despesa pública é formada por funções e subfunções e responde à indagação “em que” área de ação governamental a despesa será realizada. A atual classificação funcional foi instituída pela Portaria MOG nº 42/99, e é composta de um rol de funções e subfunções prefixadas, que servem como agregadoras dos gastos públicos por área de ação governamental nos três níveis de Governo (municípios, estados e Distrito Federal, e União). Em que pese tratar-se de uma classificação independente da classificação programática, causa certa perplexidade a comparação entre o número de programas temáticos, propostos pelo Executivo, e o número de subfunções orçamentárias previstas na Portaria MOG nº 42/1999.

De acordo com a Portaria MOG nº 42/99, como função, deve-se entender o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público. A subfunção, por sua vez, representa uma partição da função, visando a agregar determinado subconjunto de despesa do setor público. E mais, as subfunções podem ser combinadas com funções diferentes daquelas a que estejam vinculadas.

Quer parecer-nos que a classificação funcional, mesmo quando se considera apenas o nível de subfunções, deveria representar uma maior agregação de despesas que aquela agregação representada pelos programas.

Entretanto, enquanto a referida portaria prevê mais de 100 subfunções, o plano ora proposto prevê apenas 65 programas temáticos. Com efeito, embora intente a diminuição do número de programas, o Executivo, por outra via, propõe novos níveis de agregação da despesa, com a criação de objetivos, metas e iniciativas, o que, de certa forma, embaralha ainda mais a classificação da despesa, dificultando o entendimento ao cidadão.

A verdade é que conceito de programa, por assim dizer, aproxima-se do conceito de subfunção. Inclusive o Manual Técnico de Orçamento - MTO 2012 explica que programa responde à pergunta “qual o tema da política pública?”⁶, ao passo que, até 2011, os manuais ensinavam que o programa responderia à pergunta “o que fazer?”⁷.

⁶ Manual Técnico de Orçamento MTO, Versão 2012. Brasília, 2011, Pág. 33.

⁷ Manual Técnico de Orçamento MTO, Versão 2011. Brasília, 2010, Pág. 34.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

O programa, que pela Lei 4.320/64, deveria ser a grande unidade integradora das ações da gestão pública passa a ter características de um emaranhado de objetivos/iniciativas, a ponto de a extração por funções de governo e subfunções da classificação funcional possibilitar uma análise mais rica do que a agregação por programas.

9.2.3 Inexistência de Programas Temáticos em Algumas Funções de Governo

Em algumas Funções de Governo como a Legislativa e a Judiciária, não foram agregados programas temáticos. Isso tem um componente metodológico importante ao deixar explícito que não trata as duas funções como funções de políticas públicas, o que aparentemente representa ser um grave equívoco.

Outra questão decorrente dessa não inclusão de programas temáticos é a possibilidade de existirem obras de vulto que não sejam detalhadas no PPA, uma vez que os Programas de Apoio Administrativo não possuem iniciativas, o que permite, por exemplo, iniciar uma sede de tribunal em que não seja colocado a público o valor total estimado da obra.

9.2.4 Ausência de Iniciativas em Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado

O PLPPA prevê que os Programas de Apoio Administrativo não terão iniciativas destacadas no PLPPA. Isso dificulta o acompanhamento de todas as iniciativas consideradas “administrativas”. Além do mais, é possível que existam empreendimentos de grande porte, de natureza administrativa, não destacadas no PLPPA. Prevalecendo a sistemática proposta, obras como a do TRT/SP, que, em passado não muito distante, foi alvo de desvio de recursos públicos, não seriam explicitadas no plano.

9.2.5 Empreendimentos de Pequeno Porte Explicitados como Iniciativas

Embora o texto do PLPPA sugira que somente empreendimentos de grande porte devam ser individualizados como Iniciativas, foram apresentadas Iniciativas que tratam de projetos de valores inferiores aos de referência. Por exemplo: 021O - Construção do Canal de Irrigação Jaguari/RS.

Só seria justificável tal individualização caso não houvesse uma iniciativa de caráter genérico que comportasse a ação de tal natureza.

9.2.6 A Questão da Regionalização

Segundo o inciso III do art. 3º da Constituição Federal, um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil é o de reduzir as desigualdades regionais.

De acordo com o § 1º do art. 165 da Constituição Federal, o PPA estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. O § 7º do mesmo artigo, estatui que a lei orçamentária anual terá, entre suas funções, a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

A regionalização no PLPPA 2012-2015 apresenta-se em nível de metas e leva em conta não apenas a divisão político-administrativa do território nacional, mas também critérios econômicos e geográficos. Em que pese a utilidade de uma regionalização no nível proposto para a elaboração e a execução das políticas públicas, a multiplicidade de critérios no PPA pode dificultar a discussão do projeto no Parlamento, a comunicação, o acompanhamento e a avaliação do plano. No total, são propostas 93 nomenclaturas para definir a regionalização do Plano.

Além disso, pelo que propõe o Executivo ao estabelecer a regionalização para as metas, as quais não possuem valores associados, não será possível traduzir em recursos financeiros a regionalização do plano, o que dificulta avaliar se o plano efetivamente contribui ou não para reduzir as desigualdades regionais.

Essa metodologia dificultará a extração de dados para as análises normalmente solicitadas pelos parlamentares, bem como para a comparação com os investimentos de exercícios anteriores.

9.2.7 Conceitos de “valor global estimado” e “custo total”

O art. 10 cita “valor global estimado” de empreendimento de grande porte, enquanto o anexo III, que relaciona tais empreendimentos individualizados por Iniciativa, informa o “custo total”. Daí surge certa confusão, já que, sendo a Iniciativa representativa do empreendimento de grande porte, deveria haver conformidade entre os conceitos.

9.3 Problemas Relacionados com a Transparência e Controle

9.3.1 Nível de Transparência do Plano

Os valores de referência definem o nível de transparência do Plano. Quanto maiores forem os valores de referência, menor será a transparência, pois as Iniciativas de valor inferior não precisariam ser explicitadas. Isso fragiliza o preceito constitucional do art. 167, §1º, que determina que os investimentos plurianuais devem constar do PPA.

Alguns valores de referência parecem ser muito elevados. Por exemplo, no programa “Transporte Rodoviário”, o valor de referência equivale a R\$ 500 milhões. Como consequência, várias obras consideradas prioritárias pelas bancadas estaduais não precisariam estar individualizadas no PPA e seriam tratadas de forma agregada, o que dificulta o acompanhamento e a fiscalização por parte da sociedade e do Parlamento.

Entretanto, a inclusão de todo e qualquer investimento plurianual, independentemente do valor, no PPA, não o tornaria mais transparente, por conta do excesso de informações que isso geraria, dificultando também o acompanhamento do plano. É natural que o plano envolva apenas os empreendimentos mais relevantes. O que se coloca em dúvida é se os valores de referência não estão muito altos.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

O vínculo entre Plano e Orçamento decorre de determinação constitucional, no sentido da necessária compatibilidade⁸ do orçamento em relação ao PPA, conforme preceitua o art. 166, § 3º. Deve-se dar especial atenção à regra constitucional que exige previsão no PPA para os investimentos de execução plurianual.⁹ As iniciativas genéricas previstas no plano e o estabelecimento de valores de referência altos fragilizam a constitucionalidade do plano, pois excluem dele diversos projetos plurianuais.

9.3.2 Enfraquecimento do Controle

De acordo com o art. 94 da LDO/2012, a seleção das obras e dos serviços a serem fiscalizados pelo TCU deve considerar, dentre outros fatores, os projetos de grande vulto. Embora isso não constitua exatamente uma limitação ao TCU, que pode fiscalizar sempre que julgar necessário, independentemente do montante de recursos envolvidos, não é exagero dizer que o referido artigo direciona a ação de controle. Com valores de referência bastante superiores aos R\$ 20 milhões (parâmetro anterior), conseqüentemente, poderá haver um afrouxamento do controle. Reforça essa tese, a exclusão de dispositivo presente no PPA 2008-2011, segundo o qual seriam adotados critérios e requisitos adicionais para a execução, acompanhamento e controle, sempre que o custo total estimado do projeto fosse superior a cem milhões de reais, quando financiado com recursos do orçamento de investimento das estatais, de responsabilidade de empresas de capital aberto ou de suas subsidiárias ou superior a cinquenta milhões de reais, quando financiado pelo orçamento fiscal e da seguridade social ou com recursos do orçamento das empresas estatais que não se enquadrassem no caso anterior.

Os mecanismos de controle e programação especial que existiam nos últimos PPAs foram afrouxados, não existindo mecanismos especiais de planejamento para obras de grande vulto e consideradas estruturantes (pelo menos no âmbito da Lei do PPA), o que contraria uma série de recomendações do TCU que motivaram a inclusão desses mecanismos especiais no último PPA.

9.3.3 Perda de Informações

Em que pese redução do número de programas, a exclusão das ações orçamentárias e a inclusão das iniciativas como agregadoras de ações, o que provocou mudanças na estrutura do plano, o Poder Executivo não encaminhou documento que permita estabelecer relações entre as novas categorias e as anteriores, de modo que seja possível construir séries históricas que abranjam o período do PPA 2008-2011 e o do PPA 2012-

⁸ Art. 166. (...)

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

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

⁹ 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.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

2015, o que pode gerar perda importante de informações sobre a evolução e a continuidade das políticas públicas.

Associem-se a isso as alterações em critérios de regionalização (já visto em item específico). Esse cenário pode configurar uma quebra permanente da possibilidade de acompanhamento da atuação do Estado em uma área ou base territorial, a perda da série histórica e de padrões de comparação.

9.4 As Revisões do Plano e as Alterações Promovidas pela LOA

No PPA 2008-2011, não era possível incluir ações orçamentárias por meio da lei orçamentária. A inclusão ou a exclusão de ações poderia ocorrer mediante lei de revisão do plano¹⁰. Entretanto, contraditoriamente, era possível incluir ações por intermédio de créditos especiais.

O art. 19, *caput*, do PLPPA 2012-2015, considera revisão do PPA a inclusão, a exclusão ou a alteração de Programas. De acordo com o § 3º do mesmo artigo, a inclusão, a exclusão ou a alteração de Objetivos, Iniciativas e Metas deve ser considerada alteração de programa. Pelo § 1º, a revisão será proposta pelo Poder Executivo por meio de projeto de lei, sempre que necessário.

Porém, o § 4º do mesmo artigo, abre ao Poder Executivo a possibilidade de incluir, excluir ou alterar iniciativas, para compatibilizar as alterações promovidas pelas leis orçamentárias anuais e créditos especiais. Ora, se a LOA é instrumento hábil para promover alterações, inclusões ou exclusões de iniciativas – isso pode decorrer do projeto de lei enviado ao Congresso ou da atuação parlamentar no emendamento do projeto –, não seria necessário o Executivo encaminhar projeto de lei de revisão do plano com a mesma finalidade, o que esvaziaria o comando do § 3º. Além disso, o texto não deixa claro se é, por parte do Poder Executivo, obrigatória ou não a compatibilização das alterações introduzidas pelo Congresso Nacional.

O desvirtuamento da lógica do processo de planejamento, submetendo o PPA às decisões tomadas no âmbito da lei de meios, reduziria consideravelmente a efetividade do sistema de planejamento e orçamento previsto na Constituição.

¹⁰ PPA 2008-2011, art. 15. “A exclusão ou a alteração de programas constantes desta Lei ou a inclusão de novo programa serão propostas pelo Poder Executivo por meio de projeto de lei de revisão anual ou específico de alteração da Lei do Plano Plurianual. (...) § 3º Considera-se alteração de programa: (...) II - inclusão ou exclusão de ações orçamentárias; III - alteração do título, do produto e da unidade de medida das ações orçamentárias. § 4º As alterações previstas no inciso III do § 3º poderão ocorrer por intermédio da lei orçamentária ou de seus créditos adicionais, desde que mantenham a mesma codificação e não modifiquem a finalidade da ação ou a sua abrangência geográfica. § 5º A inclusão de ações orçamentárias de caráter plurianual poderá ocorrer por intermédio de lei de créditos especiais desde que apresente, em anexo específico, as informações referentes às projeções plurianuais e aos atributos constantes do Plano.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

Vale ressaltar, também, a necessidade de dar continuidade ao processo de aperfeiçoamento do PPA para que o mesmo reflita, cada vez mais, produtos, resultados e metas físicas de forma que possam garantir maior estabilidade e menor necessidade de revisões.

9.5 O Problema das Ações Prioritárias

De acordo com o art. 17 do projeto, o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC e o Plano Brasil Sem Miséria – PBSM integram as prioridades da Administração Pública Federal e terão tratamento diferenciado durante a execução do Plano Plurianual. Em relação ao PAC, tal regramento já estava presente no PPA 2008-2011. O referido artigo antecipa procedimento já utilizado nos últimos projetos de LDO encaminhados pelo Poder Executivo, que, ao indicarem como prioritárias as ações do PAC e as voltadas à superação da extrema pobreza, deixaram de discriminar tais ações na LDO, remetendo à LOA essa tarefa, o que não se coaduna com o art. 165, § 2º, da Constituição Federal, segundo o qual, a lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal.

Além disso, em seu parágrafo único, o art. 17 estabelece que “o Poder Executivo definirá os requisitos, os critérios e as condições diferenciadas para o cumprimento do disposto do caput”, não deixando claro o alcance dessa autorização legislativa.

10. A Funcionalidade do Sistema Constitucional de Planejamento e Orçamento

O sistema constitucional de planejamento e Orçamento – PPA/LDO/LOA¹¹ – 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. Deve-se evitar planos excessivamente detalhados que engessem a peça orçamentária. Daí a pertinência do foco do Plano Plurianual nas questões estratégicas, no caso de projetos, naqueles considerados de grande porte. Deve-se, ao mesmo tempo, permitir certa flexibilidade à lei de meios para ajustes às circunstâncias das finanças públicas, mas também, dar estabilidade aos programas, objetivos e iniciativas, evitando-se excesso de inovação e improvisação na sua criação e alteração.

¹¹ PPA: plano plurianual; LDO: lei de diretrizes orçamentárias; LOA: lei orçamentária anual (orçamento).



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

A mudança metodológica implantada pelo PLPPA dá mais flexibilidade ao criar valores de referência distintos para cada programa temático e ao dispensar que sejam individualizadas as iniciativas dos programas de apoio administrativo, tornando a adequação entre PPA e LOA mais simples.

11. Conclusão

As mudanças propostas pelo Projeto de Lei do Plano Plurianual – PLPPA 2012-2015 não prejudicam a atuação do Congresso Nacional no emendamento do Projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA. Para cada programa temático foi estabelecido um valor de referência acima do qual os empreendimentos serão considerados de grande porte e deverão ser explicitados no Plano como iniciativas. Os demais empreendimentos serão abarcados por iniciativas de caráter genérico. Ocorre que, na maioria das vezes, os valores de referência são altos, o que facilitará a compatibilização, por meio de iniciativas genéricas, entre as emendas feitas ao PLOA e o PPA.

Entretanto, o modelo de planejamento proposto não apresentou avanços em relação ao modelo anterior. Dentre os pontos analisados nesta nota técnica, podem ser destacados os seguintes:

1) o PPA foi enfraquecido como instrumento de planejamento, pois há uma multiplicidade de planos e programas utilizados pelo governo para comunicar suas ações à sociedade, tais como o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, o Plano Brasil Sem Miséria – PBSM, o Plano Brasil Maior etc;

2) não houve melhoria quanto aos mecanismos de monitoramento e avaliação do Plano;

3) houve um falso “enxugamento” do Plano, pois, se por um lado, verificou-se a redução do número de programas temáticos de 321 para 65 e a exclusão das ações orçamentárias, por outro lado, foram incluídos mais dois níveis de agregação da despesa: os objetivos, num total de 493, e as iniciativas, num total de 2.503;

4) a classificação programática passa a representar um nível de agregação mais elevado que a classificação funcional;

5) a ausência de iniciativas em Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado compromete a transparência do Plano;

6) a regionalização utilizada no plano utiliza diversos critérios, o que impossibilita a extração de relatórios por regiões político-administrativas e estados.

7) os valores de referência são altos e, portanto, ficam excluídos do plano, investimentos plurianuais talvez relevantes, o que compromete a transparência do plano, além de fragilizar o preceito constitucional pelo qual os investimentos plurianuais devem constar do PPA;

8) embora o texto do projeto sugira que somente empreendimentos de grande porte seriam explicitados como iniciativas individualizadas, o Anexo I contém empreendimentos cujos valores estão abaixo dos valores de referência;



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

9) as mudanças na estrutura do plano dificultam a elaboração de séries históricas das políticas públicas.

Cumpra ao Congresso Nacional o desafio de promover os ajustes necessários ao aprimoramento da proposta.

Brasília, 18 de outubro de 2011.

Wagner Primo Figueiredo Junior
Consultoria de Orçamento e Fiscalização
Financeira – CD¹²

Orlando de Sá Cavalcante Neto
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e
Controle – SF¹³

¹² Consultores designados da CONOF: Fidelis Antonio Fantin Junior

¹³ Consultores designados da CONORF: Augusto Bello de Souza, Luis Fernando Mello Perezino e Renato Jorge Brown Ribeiro.