

A evolução do planejamento federal e a participação legislativa

Roberto de Medeiros Guimarães Filho

Sumário

1. Introdução. 1.1 Planejamento como instrumento de política pública. 1.2. Significado e importância do planejamento. 1.2. Política pública: origem e destino da ação estatal. 1.3. A Constituição Federal de 1988: uma tentativa de descentralização política. 2. Antecedentes históricos. 2.1. As origens do planejamento governamental (1930 a 1945). 2.2. De Dutra a Juscelino Kubitschek (1946 A 1960). 2.3. De Jânio Quadros a Sarney (1961 a 1988). 3. A participação legislativa. 3.1. Planos e diretrizes. 3.2. O primeiro Plano Plurianual (1990 – 1995). 3.3. A revisão do primeiro plano plurianual (1993 – 1995). 3.4. O segundo Plano Plurianual (1996 – 1999). Conclusões.

Introdução

A partir de 1988, uma nova ordem institucional e jurídica foi inserida no cenário político do País e o sistema representativo, esquecido nos últimos anos, pareceu ressurgir com força suficiente a compartilhar, juntamente com o poder político centralizado e individualizado pelo Executivo federal, na formulação e no controle de políticas públicas.

Pelas disposições constitucionais resultantes, novas bases conceituais foram insculpidas em direção ao melhor entendimento das relações entre os Poderes Públicos da União. As funções de Estado passaram, então, a compreender uma nova investidura social, política e econômica, produzida, formulada e implementada sob outra pers-

Roberto de Medeiros Guimarães Filho é Especialista em Orçamento Governamental pela FGV e Especialista em Políticas Públicas e Governo pela UFRJ, Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados.

pectiva, mais complexa e disputada, com realce dos grupos de pressão e de seus patrocinadores, contribuindo-se, assim, em favor de maior transparência e *publicização* das ocorrências das coisas do Estado e devidas à prestação social pelos seus gestores.

As atividades de planejamento e de orçamento receberam novos alentos. O Congresso Nacional foi finalmente chamado a partilhar das decisões governamentais e lhe foram atribuídas prerrogativas de relevo à concepção conjunta dos planos, estipulados em conformar objetivos e diretrizes plurianuais, além das dotações orçamentárias anuais.

O fortalecimento do controle externo também foi uma tônica abordada nesta Carta, a Constituição Federal de 1988. Novos poderes foram concedidos no exercício pelo Congresso Nacional, auxiliado pelo Tribunal de Contas ou por meio de suas Comissões, nas ações de fiscalização e acompanhamento dos atos deliberativos do Executivo.

Partindo do pressuposto de que as razões do Estado, quando voltadas às necessidades públicas, decorrem de decisões políticas incrustadas em normas jurídicas, mormente estipuladas em conceitos constitucionais ou legais específicos, tentaremos apresentar a evolução dos níveis de intervenção ocorridos no Brasil republicano, destacando-se as ocorrências tidas como resultado de ações sistematizadas ou racionalizadas, estabelecidas por meio dos chamados planos de desenvolvimento, monitorados pela aplicação do binômio diagnóstico – prognóstico, até os dias de hoje, e qual tem sido o papel do Legislativo como interveniente, ativo ou não, no conjunto dessas ações.

Com o objetivo de cotejar, por meio de um relato histórico e sucinto, a relevância dos aspectos políticos inerentes às formas de intervencionismo estatal havidas, suas nuances de ordem econômica, causas e efeitos, mormente ensejadas pelo planeja-

mento, foi dada uma maior ênfase aos acontecimentos empreendidos sob a égide de constituições democráticas, referindo-se, em princípio, à Constituição de 1946, que sob sua orientação ocorreu uma maior profusão de planos governamentais, insurgindo-se como planos de desenvolvimento econômico.

Também foi dada uma atenção especial à Constituição de 1988, que, pretendendo-se tornar mais progressista nesses aspectos, com maior delineamento e discernimento entre os Poderes da União, dando-lhe perfil mais equilibrado entre eles, lança as bases de um sistema de planejamento a ser complementado, e conseqüentemente implementado, por lei específica. Dada a inexistência ainda desta lei, várias implicações e situações ocorreram, as quais procuraremos enfocar com o objetivo, sempre presente, de explicitar os efeitos de ordem prática havidos e, eventualmente, detectados.

Evidentemente, este trabalho não pretende esgotar assunto tão instigante e sempre recorrente, a cada passo, a cada medida expedida pelo Poder Público, ou quando instado pela doutrina ou por iniciativa de interessados, como é o caso presente.

O tema foi escolhido devido a sua pertinência na ambiência política, quando ainda se discute os efeitos pela não existência de um sistema de planejamento efetivo, permeado entre os Poderes da União, e próximo a novos embates políticos sobre o assunto, quer em função da proximidade da finalização do 2º Plano Plurianual, referente ao 1º Governo de Fernando Henrique Cardoso, à qual se pressupõe a existência de uma avaliação, pelo menos a ser considerada na prestação de contas do Presidente da República¹, e efetivamente apreciada pelo Congresso Nacional², quer pelo lançamento, ocorrido recentemente, e posterior encaminhamento ao Congresso Nacional, do subseqüente Plano Plurianual, previsto para este ano, em 31.08.99 (CF, ADCT, art. 35, § 2º, I), e referente ao 2º Governo do mesmo presidente.

1. Planejamento como instrumento de política pública

“A decisão de planejar é política, no sentido de que por intermédio da definição dos planos se alocam ‘valores’ e objetivos junto com os ‘recursos’ e se redefinem as formas pelas quais estes valores e objetivos são propostos e distribuídos. Assim, passa-se de um modo ‘tradicional’ de definição de prioridades e distribuição de recursos, baseado, por exemplo, nas esferas de influência (entre os Estados, os Partidos e a Administração) e na continuidade do sistema político através do sistema eleitoral, para um modo racional de proceder...”

Por outro lado, a implementação do plano implica em ‘políticas’, isto é, na escolha de alguns recursos que o sistema político fornece em detrimento de outros com o fim de, uma vez alcançados os resultados ‘econômicos’ do plano, reforçar politicamente o grupo que o apoiou (o Presidente, seus ministros, os técnicos e os ‘partidos’).”

Fernando Henrique Cardoso (p. 170)

1.1. Significado e importância do planejamento

O planejamento em países com decisão centralizada, normalmente de regime socialista, totalitário, é dito normativo, não raro substituindo os mecanismos de mercado mediante intervenção direta na produção de bens e serviços. Nos países do outro extremo, com ampla liberdade econômica, o planejamento apresenta-se meramente indicativo ou por incentivos. Nos sistemas mistos, como parece encontrar-se, ainda, o Brasil, em processo crescente de liberalização de sua economia, adotam-se ambas as formas de planejamento, com o setor público realizando diretamente algumas inversões e alocações de recursos (v.g. PETROBRÁS, Banco do Brasil, Sistema ELETROBRÁS, etc.) e, simultaneamente, lançando mão de receitas públicas, por meio da implementação de incentivos ao setor privado (v.g. incentivos fiscais).

Planejar, segundo Aurélio Buarque de Holanda, significa planificar, elaborar plano ou roteiro de.... Relacionando-o como um

conjunto de ações entre atores ou agentes de uma sociedade, país ou nação, planejar encontra significação mais específica e complexa, respaldada em regras ou atitudes que acabam por interferir ou reger esses mesmos atores ou sociedades. Pressupõe a existência de uma estrutura organizacional que possa desempenhar ações de previsão, administração e geração de mudanças, no intuito de alcançar objetivos e metas predefinidas. Pressupõe avaliação e controle.

O planejamento, nessa linha de pensamento, portanto, compreende um conjunto de técnicas e procedimentos com tendência à análise do sistema econômico-social, à previsão de sua evolução, à determinação de objetivos e meios de lográ-los, à sua implementação, à execução, ao acompanhamento, ao controle e à avaliação, que logo serve para melhorar o diagnóstico e assim fechar o circuito do processo. O planejamento compreende racionalização de métodos e processos objetivando alcançar determinado fim ou objetivo proposto.

O nível de complexidade desse processo requer um conjunto de esforços dos setores público e privado, visando atingir seus objetivos, necessitando o estabelecimento de um roteiro, um curso, uma direção, um plano. Tal estabelecimento, em suma, consistir-se-ia em escriturar intenções normativas para o setor público e indicativas para o privado.

Para alguns autores, no entanto, como Delfim Netto, conforme Teixeira (p. 21), o planejamento é uma técnica neutra, cujos objetivos são definidos pela minoria que está no poder:

“(...) o planejamento é uma simples técnica para administrar recursos e que, em si mesmo, é neutro: ele pode ser utilizado para fortalecer a economia de mercado ou para substituí-la. Pode ser restrito às áreas tradicionais da atividade governamental ou pode ampliá-la; pode ser utilizado com objetivos sociais dignos ou para beneficiar uma classe em detrimento de outra”.

Lafer, Betty M. (p. 17), ao observar o planejamento numa economia capitalista, considera o uso da técnica de planejamento, em linhas gerais, como se objetivasse “assegurar o equilíbrio entre os níveis de produção e a demanda de bens, dada a oferta de fatores de produção de forma a atingir certos objetivos básicos”. Em seguida, complementando, relaciona que tais objetivos podem ser os de: “alcançar determinadas taxas de crescimento do produto nacional bruto e do nível de emprego, manter o saldo do balanço de pagamentos e o crescimento dos preços dentro de limites fixados, alterar a distribuição de renda, etc.”.

Assim, define que “o planejamento procura dar uma visão ampla do desenvolvimento da economia, fixando objetivos a atingir e procurando assegurar a consistência entre a oferta e a demanda de bens em todos os setores. Em sua fase inicial num país, porém, não pretende ser um diagnóstico das condições econômicas gerais (um modelo de equilíbrio). Começa normalmente com um programa de investimentos públicos que não é apenas uma previsão orçamentária. Esse programa pode limitar-se a alguns setores estratégicos da economia, onde se percebe claramente que há desequilíbrio entre oferta e demanda”.

Matus (p. 9), por sua vez, ao tentar buscar respostas sobre as razões que conformam o cidadão, como indivíduo ou integrante de um corpo social, transfere ao planejamento, e em especial ao plano, a responsabilidade pela solução dos problemas presentes e futuros:

“(…) Porque o planejamento não é outra coisa que tentar submeter à nossa vontade o curso encadeado dos acontecimentos cotidianos, os quais determinam uma direção e uma velocidade à mudança que inevitavelmente experimenta um país em decorrência de nossas ações. Os outros também tentam conduzir e, às vezes, com mais êxito que nós.

“(…) é algo complexo, não somente pelo número de variáveis que condicionam o êxito de nosso propósito, mas também porque tais variáveis são difíceis de imaginar, de enumerar e analisar (...)”.

De qualquer modo, no Brasil as ações consubstanciadas no planejamento público, ou governamental, têm sido aparentemente exercidas, pelo menos nas últimas três décadas, por meio de uma complexa e dinâmica estrutura técnico-administrativa, envolvendo variados graus de articulação, (des)centralização e de (des)concentração das ações entre os governos federal, estadual e municipal. A existência de esferas de poder autônomo, característica do federalismo, possibilita a multiplicidade de planos de decisão, com níveis distintos de autonomia e de competência, embora existam áreas comuns de atuação, com presença concorrente entre esses poderes. Com efeito, a partição de competência entre esferas de governo tem o mesmo peso que a divisão de poder político entre os três níveis de administração ou entre os próprios componentes de cada nível ou esfera política. Dividir o bolo antes, automaticamente, não poderá significar a mesma coisa que dividi-lo depois, à mercê da vontade política central. Aliás, essa foi uma questão levantada durante o Governo Sarney, por meio da mobilização política conhecida como “desmonte”, e, a julgar pela sua importância e pelas características inerentes à formação do federalismo brasileiro, continuará sempre presente nas discussões sobre encargos fiscais, competência tributária, etc.

Entende-se como atuação do governo a participação não somente do Poder Executivo, mas também dos Poderes Legislativo e Judiciário, partícipes, simples colaboradores ou não, na feição ou validação tanto do processo do planejamento quanto da formulação e implementação das ações decorrentes das escolhas, ou não escolhas, ou seja, da adoção ou não de políticas compre-

didadas no planejamento ou nos seus instrumentos, os planos e orçamentos.

Assim, a ação planejadora baseia-se, em teoria, em diagnósticos contínuos da realidade, em levantamentos quantificados, com índices sociais e econômicos, em informações contínuas e organizadas, carecendo, portanto, de uma estrutura burocrática, eminentemente executiva.

Ora, se a ação, como o próprio vocábulo exprime, pressupõe execução, acontecimento, é perfeitamente aceitável que a realização do processo de planejamento constitua-se em ser parte, talvez a mais importante, considerando-se os resultados alcançados, de um conjunto de atos executivos, baseado em alternativas, limitado pela escassez, sempre presente, de recursos, sejam eles humanos, financeiros ou econômicos. Quando nos referimos em ser parte, ressaltamos a complexidade anteriormente ensejada, que predispõe, além da existência de uma disposição estrutural executiva, à qual se assenta o sistema de planejamento, a presença de atores alheios a esse sistema e que torna a simples administração, a administração racional, racionalizada pela ação metodológica, simbolizada pelo planejamento, em uma definição mais ampla da expressão, premida pela excelência e responsabilidade da obtenção do sentido à intervenção estatal. A escolha é sobretudo política.

É claro, também, que a racionalização da ação é posterior à fase de assentamento das alternativas e o seu sucesso depende da qualidade de estruturação em que estiver apoiada. Mas é na racionalização das idéias, na formulação do pensamento, na planificação das intenções que, de fato, nascem e findam os meios e os objetivos a serem almejados. Os processos metodológicos são conseqüências, *in limine*, da eleição de alternativas e as ações, amiúde, são decorrentes destes, ou seja, tais procedimentos nascem, evoluem ou se findam, quando motivados por decisões pautadas em objetivos anteriormente delineados.

A ocorrência, então, do planejamento, em suma, deve-se a duas fases ou a dois momentos distintos e correlacionados: a da formulação do planejamento, ou, simplesmente, a da inserção política das opções, isto é, a fase em que as políticas públicas são concebidas racionalmente, aceitas ou assumidas, e outra, a da implementação, eminentemente executiva, estando, portanto, perfeitamente integrada ao sistema de planejamento do Poder Executivo.

É válido citar, como complemento, alguns aspectos relevantes e que de certo modo exprimem a importância requerida na instituição do planejamento, como também os fatores que o determinaram:

a) importância:

– influencia e pode dirigir toda a atividade de uma sociedade moderna em toda a sua variedade;

– indica o curso mais desejável de eventos;

– estabelece o que o Estado deve fazer em relação ao curso e à direção mais desejáveis ao processo sócio-econômico;

– favorece uma articulação temporal entre os diversos planos, setoriais e regionais, mormente utilizados em países em desenvolvimento e de média a grande extensão territorial;

– constitui ferramenta capaz de evitar os problemas de fluidez do sistema, pelo estudo, análise e antevisão dos fatos possibilitando tomar oportunamente as medidas cabíveis, bem como definir os meios mais eficazes e as mudanças estruturais indispensáveis na dissipação de pontos estranguladores que tenham, principalmente, resolução em mais de um ciclo orçamentário.

b) fatores determinantes:

– desejo de enfrentar o futuro, diminuindo a incerteza e o risco;

– estabelecer prioridades com vista à escassez de recursos; e otimizar resultados em eficiência, eficácia, ou atendimento possível da efetividade.

1.2. Política pública: origem e destino da ação estatal

Sendo pública, a política intervém no Estado tanto na emissão de diretrizes, norteadoras à consecução de determinados fins, muitas vezes novos – transferência das ações de serviços públicos à iniciativa privada para a realização de determinado evento, serviço ou obra, por exemplo –, quanto mediante seus próprios meios, pelo uso de recursos materiais e humanos já existentes.

Aspecto sempre lembrado na literatura especializada é o de que a política encerra algo de deliberado ou proposital por parte de seus elaboradores, ou *policy-maker*, como definem alguns. King, de acordo com Monteiro (p. 8) cita, v.g., que “uma política... é um curso de ação (ou inação) conscientemente escolhido e orientado para um determinado fim”.

A propósito, já esclarecia Monteiro (p. 5) que política é algo diretamente associado à observação e ao controle de eventos, à recepção e à emissão, ao processamento e à análise de informações e à tomada de decisões, ou seja, é uma atividade de controle, independente de ocorrência de produção ou consumo de bens e serviços.

Tratando-se de escolhas, a política pública poderia ser também entendida ou percebida pela não atuação do Estado, configurando-se em política de nada fazer! Considerando-se que em economia do setor público a escassez de recursos é uma constante e que a realidade administrativa resulta da racionalização dos meios para a consecução de decisões respaldadas, na maioria das vezes, em políticas públicas, dependendo do nível de interiorização de cada ação, ou seja, em momento anterior, dar-se-ia uma decisão política com poderes realizadores e que, devido ao tempo ou à necessidade institucional – não raro produzida por grupos de interesses –, passaria a incorporar à administração pública e à rotina burocrática.

Talvez sejam essas atividades, quando incorporadas à burocracia e decorrentes de ações novas, que acabam-se perpetuando à administração pública, após a conclusão de uma obra ou a efetivação de um projeto que foram percebidas pelo constituinte de 1988, preocupado não apenas com os investimentos públicos mas com o equilíbrio de suas contas a médio prazo, assim como as despesas, inclusive as correntes ou operacionais, que ultrapassassem mais de um exercício financeiro³ e que, por essa razão, devam ser consideradas pelos planos plurianuais⁴. Referimo-nos às expressões “e outras delas decorrentes” e “programas de duração continuada”⁵.

Chamamos a atenção, nessa seção, em primeiro lugar, à excelência do componente político, nas decisões sobre políticas públicas e, essencialmente, àquelas motivadas ou intrinsecamente relacionadas nos planos ou como produto do planejamento governamental. Referimo-nos à importância da vontade política sobre as ações estatais, tanto pela primazia em concebê-las, quanto, essencialmente, em implementá-las.

Reportamo-nos, também, à consciência pública, que deve ser relevada pelos fazedores de política pública, sobre a importância da implementação de determinadas ações que implicariam a assunção de novas ações ou de novos dispêndios. Tais ações são pautadas e decorrentes de novas decisões que acabam sendo resultantes, na verdade, de deliberações assumidas no passado, ou politicamente concebidas, estrategicamente ou não, em momento anterior, sendo, amiúde, imperceptivelmente acrescentadas, de forma marginal e crescente, à burocracia estatal.

1.3. A Constituição Federal de 1988: uma tentativa de descentralização política

Sanches (1996, p. 60)⁶, referindo-se à participação do Congresso Nacional na co-autoria das leis orçamentárias, possibilitada pelo advento da Carta de 1988⁷, destaca que o processo de elaboração das leis orçamentárias do setor público ocorre atualmente

num contexto bem mais aberto do que o vigente no período de 1964 a 1988. Considera que a principal determinante dessa nova situação foi a nova Constituição, que ampliou, em muito, o âmbito de atuação do Legislativo nos processos de formulação e implementação de políticas públicas, e, por consequência, a intervenção das instituições da sociedade – públicas e privadas – nos processos de planejamento governamental, de alocação de recursos e de avaliação de desempenho dos órgãos públicos.

Acrescenta, ainda, que a partir de 1988 o Congresso Nacional deixou de ser um mero espectador nos processos de articulação de políticas públicas, passando a intervir, de forma efetiva, na formulação, implementação e avaliação destas. De modo geral, define (p. 59) “que devem ser entendidas como políticas públicas aquelas orientações básicas ou balizamentos fundamentais que são definidos pelo Estado”.

Alega Torres (p. 30) que a nova Constituição, no que tange aos aspectos financeiros, recebeu a influência liberal, presente na Constituição da Alemanha Ocidental (1947)⁸, país que adota o sistema parlamentarista de governo e que lhe serviu de modelo.

Influíram, também, mas em menor escala, as Constituições da Itália (1947), França (1958) e Espanha (1978). Talvez decorra desta comparação a razão por que alguns autores consideram que a Constituição de 1988, pelo menos com referência aos assuntos sobre planejamento e orçamento, encontra-se a meio caminho entre o sistema parlamentarista e o presidencialista (Torres, p. 34). Com efeito, os instrumentos de planejamento e de orçamento inseridos no direito financeiro brasileiro pela nova Constituição (art. 165) – o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual – guardam certa similitude com os encontrados na Constituição Alemã – que prevê a edição do plano plurianual (*mehrfährige Finanzplanung*, art. 109, 3), do plano orçamentário (*haushatsplanung*, art. 110, 1) e da lei orçamentária (*haushaltsgesetz*, art. 110, 2) – e com a Lei Orgânica Francesa (*Loi de Finances*) – que

se divide em duas: as diretrizes do planejamento e o *budget* (orçamento).

Sem dúvida, os motivos que, de certo modo, impulsionaram a concepção da nova Carta decorrem, sobretudo, do esgotamento do modelo autoritário – introduzido no cenário político-institucional no Brasil entre o momento de 1964 e a vigência da nova Constituição – com a manipulação dos orçamentos pelo Executivo, com a inobservância do controle do gasto e do endividamento públicos, com a ausência de comprometimento com a moralidade administrativa, com a centralização de recursos e de tarefas em mãos do governo federal e com o ranço do patrimonialismo, segundo Torres (p. 32), responsável pela utilização indiscriminada de privilégios, subsídios, incentivos fiscais e pela concessão de favores às custas do erário.

É de conhecimento amplo que os novos alentos, consubstanciados na premência de se buscar algo novo, havidos, sobretudo, como decorrência do esgotamento desse regime, de sublevar das reminiscências do autoritarismo princípios democráticos não praticados por mais de duas décadas, presentes na inquietude política, e ainda impulsionada pela mídia e por reivindicações públicas da sociedade, cada vez mais eloquentes, patrocinaaram uma profusão de idéias e intenções de tal monta que parcelas importantes dessas reivindicações acabaram sendo incorporadas ao novo texto constitucional e introduzidas, no passar dos anos, no dia-a-dia do cidadão, apesar de que diversos dispositivos ainda se encontram sem aplicabilidade, reféns da aquiescência do poder regulador.

De qualquer modo, quanto à seção dos orçamentos – componentes interligados do sistema de planejamento – a modificação foi radical. Inovou-se em muitos aspectos e muitos dispositivos ainda carecem de regulamentação, tais como o que dispõe sobre o conteúdo do plano plurianual, suas diretrizes, objetivos e metas (CF, art. 165, § 1º). A promulgação da Carta de 1988 concedeu prerrogativas sem precedentes aos

membros do Congresso Nacional para moldarem, como quisessem, as diretrizes e os objetivos da administração pública, de forma regionalizada até, por meio da intervenção nas leis que disponham sobre o plano plurianual e sobre as diretrizes orçamentárias, e, consoante observação das vedações contidas na própria Carta e em leis ainda vigentes⁹, modificar parcialmente a lei orçamentária¹⁰.

É importante salientar que a inexistência da lei complementar, prevista pela própria Constituição, art. 165, § 9º, que regulamentará esses instrumentos, sobretudo o plano plurianual, favoreceu, em parte, a continuação da centralização financeira e econômica observada no regime anterior à Carta de 1988, em detrimento da prerrogativa do Congresso Nacional. Isso impossibilitou que o Legislativo, representante por excelência dos setores mais variados da sociedade, estabelecesse suas diretrizes, seus objetivos e suas metas para serem observados pelas leis de diretrizes orçamentárias e orçamentária anual. Em decorrência, a discussão política concentrou-se nas questões de curto prazo, nas leis orçamentárias anuais, administradas ou contornadas pelo Executivo, ou seja, por quem detém o controle da execução orçamentária e financeira, a chave do cofre¹¹.

Apesar das restrições ocasionadas pelo comprometimento antecipado das despesas orçamentárias e pelo vazio institucional imposto em decorrência da ausência da lei complementar atualizada, com referência à regulamentação do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias, seu conteúdo e delimitação, assim como da observância¹² da lei orçamentária anual e de seus créditos adicionais, os resultados foram inesperados. Tanto o número de emendas parlamentares – que ultrapassou o patamar de 76.000 proposições¹³ – quanto os valores solicitados para remanejamento, bem superiores ao previsto para atendimento do total destinado à administração pública, sugeriam um grande desconhecimento da realidade limitada dos

recursos. A ausência de regras ou normas que disciplinassem ou regulassem o processo legislativo em matéria orçamentária, distintamente das demais proposições legislativas, nos regimentos e regulamentos internos do Congresso Nacional, à época seguinte a da vigência da nova Constituição, era uma prova disso.

2. Antecedentes históricos

“Todo planejamento implica em opções políticas. Estas dizem respeito a todos os estágios do processo de planificação, e a cada uma das suas fases principais. Tanto os meios como os alvos almejados precisam ser avaliados. Conforme se desenrola a formulação e execução do plano, modificam-se crenças e opiniões. Mas as crenças e opiniões não se alteram meramente devido às mudanças que resultam da emergência de novos fatos, da clarificação e alteração de opiniões. Elas se alteram também devido às mudanças que resultam das modificações que se verificam na distribuição do poder, e suas influências nas pessoas, departamentos, camadas sociais e partidos políticos. Em essência, um plano de desenvolvimento é um programa político; e certamente estamos sujeitos a sérias confusões se não somos capazes de tomar isto em devida conta”.

Gunnar Myrdal (Ianni, p.309-310)

2.1. As origens do planejamento governamental (1930 a 1945)

Ianni (p. 54) considera que, como técnica “mais racional” de organização das informações, análise de problemas, tomada de decisões e controle da execução de políticas econômico-financeiras, o planejamento se incorporou ao setor público somente durante a Segunda Guerra Mundial (1939-1945). Nesses anos, discutiam-se questões nacionais, embora de forma desordenada e não raro voltadas à resolução de dilemas pontuais, tais como a crescente presença estatal nas decisões sobre assuntos de economia; a adoção e a elaboração da política econômica governamental planificada; o papel do poder público na criação

de condições (financeiras, técnicas, jurídicas, etc.) para a expansão e a diversificação do setor privado da economia do País; e as novas exigências econômicas da defesa nacional.

Pode-se dizer que a interferência estatal do tipo intervencionista já ocorria desde a revolução de 1930, quando o Poder Público ensejava sua participação na economia nacional de forma paulatina e constante. Os princípios nacionalistas estavam presentes, a despeito das ambigüidades e lutas ideológicas e práticas de governantes, empresários e técnicos (responsáveis pela formulação, execução e controle da política econômica governamental). É o que transparecia nas Constituições de 1934 e 1937.

Ademais, segundo Teixeira (p. 61), foi a partir dessa década que surgiu a figura do assessor técnico, que atuava nas instituições governamentais e nas empresas privadas, exercendo importante papel no esforço de industrialização do País.

Note-se que a Emenda Constitucional de 1926 mostrava-se, em princípio, contrária às formas nacionalista e intervencionista, visivelmente presentes nas Constituições que se seguiram, apesar de já incorporar ao seu texto alguma intervenção em negação à orientação extremamente liberal da Constituição de 1891. Assim, por exemplo – conforme citado por Ianni (p. 56-57) –, a primeira Constituição Republicana estabelecia que “as minas pertencem aos proprietários do solo” (art. 72, § 17). Na Emenda Constitucional de 1926, apesar de ser respeitado o princípio de que as minas pertencem ao proprietário do solo, fica estabelecido que “as minas e jazidas minerais necessárias à segurança e defesa nacionais e as terras onde existirem não podem ser transferidas a estrangeiros” (art.72, § 17).

A Constituição de 1934 apresentava outra orientação, com clara disposição nacionalista e intervencionista. Ilustramos, por exemplo, o caso referente às minas e jazidas minerais, citado por Ianni (p. 57):

“O aproveitamento industrial das minas e das jazidas minerais, bem como das águas e da energia hidráulica, ainda que de propriedade privada, depende da autorização ou concessão federal, na forma da Lei (§ 1º). As autorizações ou concessões serão conferidas exclusivamente a brasileiros ou a empresas organizadas no Brasil, ressalvada ao proprietário preferência na exploração ou co-participação nos lucros. (...) (§ 4º). A Lei regulará a nacionalização progressiva das minas, jazidas minerais e quedas d’água ou outras fontes de energia hidráulica, julgadas básicas ou essenciais à defesa econômica ou militar do País (CF-1934, art. 119).”

Por último, a Constituição de 1937, em plena vigência da ditadura do Estado Novo de Getúlio Vargas, manteve as mesmas diretrizes nacionalista e intervencionista, tornando-se mais explícita quanto a esses aspectos, como que preparasse o Estado à assunção de atividades econômicas mais ativas e complexas – o que de fato ocorreu com a eclosão da Segunda Guerra Mundial, entre 1939 a 1945 – conforme se segue:

“A intervenção do Estado no domínio econômico só se legitima para suprir as deficiências da iniciativa individual e coordenar os fatores da produção, de maneira a evitar ou resolver os seus conflitos e introduzir no jogo das competições individuais o pensamento dos interesses da Nação, representados pelo Estado. A intervenção no domínio econômico poderá ser mediata, revestindo a forma do controle, do estímulo ou da gestão direta (CF-1937, art. 135)”.

De fato, com o desenrolar da guerra, o País passou por momentos difíceis, com a expansão inflacionária; com o crescimento desordenado da população urbana, com todos os problemas decorrentes (v.g. necessidade de mais empregos, habitações, saúde, educação, etc.); aumento das despesas públicas; acúmulo de divisas em época

desfavorável ao governo brasileiro, provenientes das exportações de suprimentos de guerra para os Estados Unidos e para Inglaterra, etc. Foram esses os condicionantes que favoreceram o surgimento, em 1942, da Coordenação da Mobilização Econômica, com poderes de um “superministério”. Por meio dessa pasta, o governo coordenava assuntos econômicos, financeiros e tecnológicos da economia nacional.

A ação dessa Coordenação, movida pela crise e as transformações de ordem econômico-social e política, presentes nesse momento difícil da economia mundial, conturbado pela Grande Guerra, condições essas que por si já exigiam interferência Estatal, favoreceu o desenvolvimento dos ideais e da prática da planificação e com ela novas técnicas de ação do governo central. Demais, até os debates públicos receberam novos contornos, passando a abordar estratégias políticas em relação aos problemas de desenvolvimento econômico, por exemplo.

Antes, porém, é importante citar o aparecimento do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), em 1938, que concentrou grande poder político e administrativo durante o Estado Novo. Para Roberto Campos, esse órgão era “o centro de esforços de planejamento”, ao qual cabia as mais variadas funções, desde assessorar o Presidente da República nas questões legislativas até a formulação dos orçamentos anuais e os planos do governo, como o Plano Especial de Obras Públicas, em 1939, e o Plano de Obras e Equipamentos, em 1945 (Teixeira, p. 47).

Assim, as origens do planejamento remontam, portanto, à confluência de vários fatores: economia de guerra, perspectivas de desenvolvimento industrial, problemas de defesa nacional, nova constelação de classes sociais e reestruturação do poder político e do Estado.

Alguns autores, efetivamente, consideram que as primeiras tentativas da ação planejadora do Brasil ocorreram durante o Governo Dutra (1946–1950) e, especialmente,

no segundo Governo de Vargas (1951–1956), como resultado de um diagnóstico de carências, formulado por grupos restritos de técnicos e políticos, sob a toga do sistema político tradicional, conforme Cardoso (p. 173), guiados por valores de fortalecimento nacional, em um quadro de apatia da sociedade civil, com níveis baixos de informação política e de consenso reduzidamente limitado quanto às soluções políticas e econômicas concretas, embora houvesse aceitação generalizada quanto aos ideais nacionalistas.

Com efeito, somente por volta de 1945 o planejamento passou a ser reconhecido publicamente por técnicos, empresários e membros do governo como técnica capaz de acelerar o desenvolvimento, por ocasião da Conferência das Classes Produtoras, realizada em Teresópolis – RJ, no período de 1 a 6 de maio de 1945 (Teixeira, p. 62).

Outros autores, porém, como G. Lopes, consideram como o “marco histórico do planejamento brasileiro” o Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional¹⁴ – criado em janeiro de 1939 e substituído em dezembro de 1943, pelo Plano de Obras e Equipamentos¹⁵ – por constituir-se em um plano plurianual (cinco anos) sistematizado, contendo dotações específicas, apesar de, na realidade, segundo o autor, não passar de “uma listagem de obras e investimentos” (Teixeira, p. 62).

Para Costa (p. 55), o Plano Especial, conforme ficou conhecido, estava “amarrado aos desígnios gerais do Estado Novo e foi concebido na fase em que se definiam as diretrizes da ação governamental nos setores fundamentais do petróleo, do carvão e do ferro, dos transportes, da saúde e da defesa nacional”. O Plano teve como objetivo principal promover a criação de indústrias chamadas básicas, como a siderurgia e outras, a execução de obras públicas, assim como prover a defesa nacional.

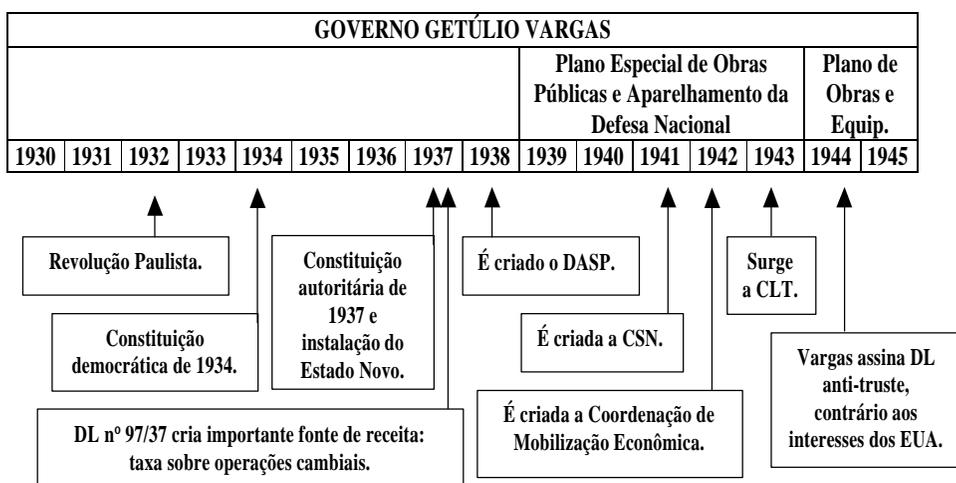
Quanto ao financiamento, o Plano Especial previa que a receita seria proveniente de:

- taxas sobre operações cambiais;
- lucro das operações bancárias em que o Tesouro tivesse co-participação;
- produto de operações cambiais do ouro metálico que excedesse a 28 toneladas, remetido para o exterior;
- produto de operações de crédito realizadas para fins do plano, inclusive emissão de papel-moeda;
- saldo da execução do plano no exercício anterior.

Segundo Costa, a principal fonte de recursos que financiou os planos e orçamentos ocorridos durante o Estado Novo,

em especial o Plano Especial, surgiu com a instituição do fundo de câmbio, baseado na taxação, da ordem de 3%, inicialmente, e 6% a partir de 1938¹⁶, de remessas cambiais não destinadas à importação.

Note-se que, naqueles anos, o Poder Executivo, fortalecido pelas prerrogativas outorgadas pela Constituição de 1937 (art. 180), ordenava sozinho as ações do Estado por meio de decretos-leis. Não existiu, portanto, nesse período, nenhuma participação legislativa. Em resumo, o quadro seguinte ilustra melhor os principais fatos ocorridos nesse período:



2.2. De Dutra a Juscelino Kubitschek (1946 a 1960)

O período que sucedeu a Segunda Guerra, entre janeiro de 1946 e janeiro de 1956, do Governo Dutra ao de Nereu Ramos, foi marcado por instantes de pouca intervenção estatal (Governo Dutra e Café Filho) e instantes com presença ativa do setor público (Segundo Governo Vargas – 1951 a 1954).

No Governo Dutra, sob a influência liberal de Eugênio Gudim e de seu grupo, o Estado teve reduzido papel como promotor do desenvolvimento econômico. Predominava o pensamento liberal dominante no pós-Guerra, com a adoção de práticas

comerciais mais liberais. O sentimento dominante em relação à economia mundial era de otimismo, ressalta Teixeira (p. 66).

Em relação ao planejamento, o período de Dutra foi marcado pelo lançamento do Plano SALTE, voltado para as áreas de Saúde, Alimentação, Transporte e Energia.

Destaque-se que o Plano, encaminhado ao Congresso Nacional por meio da Mensagem nº 196/1948 e apreciado por aquela instituição durante os dois anos seguintes, entre o período de maio de 1948 a maio de 1950, foi aprovado no último ano do Governo Dutra sem apresentar, contudo, relevantes alterações em termos de objetivos e diretrizes em relação à proposta elaborada pelo Poder Executivo. Consubstanciou-se

apenas em incluir despesas a cargo do governo federal. Note-se que a aprovação do Plano, no âmbito do Congresso Nacional, pela Comissão Interpartidária significou o apoio e a solidariedade dos partidos, “que se traduziriam em votos nos plenários do Congresso Nacional”¹⁷, conforme a expectativa do Presidente da República.

Para Costa (p. 93), essa foi a primeira e final tentativa, pelo menos até 1966, de se articularem os Poderes Executivo e Legislativo para elaboração e aprovação de planos federais. Somente após a promulgação da Constituição de 1988, com a aprovação do 1º Plano Plurianual, em 30 de janeiro de 1991, o Congresso Nacional teria oportunidade efetiva de influir ou participar na autoria de planos federais, que envolvessem, pelo menos, todos os ministérios e se reportassem a vários anos de governo, distinguindo-se das leis orçamentárias, aprovadas anualmente.

Quanto à sua natureza, o Plano SALTE, apesar de se constituir, efetivamente, em um programa de dispêndio público com vigência para os próximos cinco anos (1950 a 1954), com ênfase em determinados setores (saúde, alimentação, transporte e energia), e ter sido totalmente esvaziado e não cumprido pelo governo posterior, serviu pelo menos para ordenar o orçamento público, coordenar as despesas públicas, provocar uma grande discussão sobre o assunto e atrair a atenção da sociedade sobre a necessidade de se obter um projeto de desenvolvimento nacional, com a realização de obras estruturais ao desenvolvimento industrial, vez que já era reconhecida a incapacidade da iniciativa privada em financiar projetos dessa magnitude.

Segundo o mesmo autor (Costa, p. 97), três aspectos do Plano merecem atenção:

1. ressuscitamento do esquema orçamentário-contábil vigente na execução do Plano de Obras e Equipamentos¹⁸;

2. inconsistência de seu arcabouço administrativo¹⁹; e

3. adoção da experiência de planejamento associando características de planos impositivos e indicativos²⁰.

Em relação ao Governo seguinte, o segundo período de Vargas, ao contrário do perfil liberal adotado no Governo Dutra, o Estado voltou a desempenhar um papel mais ativo e motivador do desenvolvimento. Foi nesse período, entre 1951 a 1954, que foram lançadas “as bases instrumentais da política econômica do decênio que Lessa caracterizou, “quanto à intencionalidade, como a primeira aproximação à política de desenvolvimento” (Teixeira, p. 76).

O Segundo Governo Vargas teve como tônica, portanto, o desenvolvimento capitalista, centrado na industrialização acelerada e baseado em uma nova composição de forças políticas de sustentação ao poder e não na simples continuidade do processo ocorrido nos anos anteriores. O Estado liberal deu lugar ao Estado nacionalista.

Para tanto, foi necessário modificar a estrutura governamental. Exigiu-se uma reforma administrativa. A criação de órgãos e a reorganização dos existentes tornaram-se prementes e necessários, e com eles novos instrumentos de regulação e de intervenção deveriam ser adotados.

Na concepção de Draibe (p. 180), essa nova estrutura a ser concebida no Governo Vargas tinha como elementos fundamentais: a rede de mecanismos de centralização efetiva dos comandos; a empresa pública como fator dinâmico do desenvolvimento; o banco de investimentos e o novo desenho de articulações do empresariado com o Estado.

Era corrente, no cenário político-econômico, o pensamento de que o País precisava expandir economicamente para fazer face, sobretudo, ao fantástico crescimento populacional que se verificava nos grandes centros²¹. Predominava a idéia de que o processo de industrialização deveria atuar, principalmente, nos setores dos transportes, da energia e da educação. Aliada à necessidade de industrialização, consciente na

década de 1946-1955, crescia também a concepção de que o Estado deveria intervir nesse processo, para suprir a iniciativa privada, então considerada despreparada perante os desafios que se vislumbravam.

Igualmente era presente a consciência de que a produção de alimentos deveria ser estimulada, principalmente para atender o contingente populacional que se avolumava nas capitais brasileiras.

Efetivamente, a urbanização acelerada e a busca imediata de elevação dos índices de industrialização, associados a uma previsível deficiência da capacidade para importar (dada a necessidade de expansão econômica), motivou o estabelecimento de um acordo entre os Governos do Brasil e dos Estados Unidos, a 19 de dezembro de 1950. O resultado desse Acordo materializou-se na instituição, em 19 de julho de 1951, da Comissão Mista Brasil – Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico.

Segundo Costa (p.143), os trabalhos dessa Comissão se voltaram aos setores de transportes e de energia e incluíam minucioso estudo sobre a conjuntura econômica brasileira. Ao final de suas atividades, em dezembro de 1953, a Comissão publicou o resultado dos trabalhos em dezessete volumes, contendo a indicação de quarenta e um projetos considerados básicos ao desenvolvimento nacional.

Concomitante aos estudos da Comissão Mista Brasil – Estados Unidos e incorporando suas principais recomendações, o Governo Vargas instituiu o Programa de Reparcelamento Econômico e Fomento da Economia Nacional, em novembro de 1951, e, em seguida, constituiu o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE)²², que teve um importante papel na formação da indústria nacional.

As decisões no BNDE foram pautadas em estudos com análise de custos e benefícios, que levavam em consideração fatores como: inovação tecnológica, melhoria da produtividade, economia de escala, estrutura de capital do projeto, entre outros, e

foram direcionadas aos seguintes setores da economia:

- a) sistema ferroviário;
- b) portos e sistemas de navegação;
- c) sistema de energia elétrica;
- d) indústrias básicas;
- e) armazéns, silos, matadouros e frigoríficos;
- f) agricultura, eletrificação rural e abastecimento d'água a pequenas cidades.²³

Além dos trabalhos da Comissão Mista Brasil – EUA, o estudo realizado pelo Grupo Misto BNDE-CEPAL teve grande influência na condução do processo de desenvolvimento econômico do País, que se iniciou antes mesmo do encerramento das atividades da Comissão.

A partir desses dois estudos, fortaleceu-se a convicção dos técnicos, diante das necessidades econômicas brasileiras, de se adotar uma política ativa de desenvolvimento, por meio da programação da economia. Tal programação configurou-se em projetos esparsos postos em execução pelo Governo, compreendidos no Programa de Reparcelamento Econômico, e veio a ser consubstanciada no Programa de Metas (Costa p. 145).

Para Celso Furtado, foi a partir da criação do BNDE que o País dispôs de um instrumento de financiamento a médio e a longo prazos, e o Estado foi equipado com os meios técnicos necessários à concepção e à implantação de uma política abrangente de desenvolvimento (Teixeira, p. 80).

Note-se que o planejamento no Brasil esteve sempre associado às políticas de desenvolvimento e, sobretudo, ao desenvolvimento industrial. A esse respeito, Ianni comenta (p. 309): “a transição para uma economia em que o setor industrial passou a predominar correspondeu a uma verdadeira revolução no subsistema econômico brasileiro. Essa transição implicou em uma série de reajustes econômicos, sociais, políticos e culturais. A rigor, tratava-se de uma revolução na esfera do poder político, tanto quanto no nível da estrutura econômica. Esse foi o motivo por que o Estado foi

levado a desempenhar papéis novos e decisivos, na orientação, funcionamento, diversificação e expansão da economia do País. Essa foi a razão por que ocorreu a progressiva adoção de técnicas de planejamento, como instrumentos da política econômica governamental”.

Lançadas as bases para o desenvolvimento industrial, Juscelino Kubitschek utilizou os estudos, projeções, estimativas, diagnósticos e conceitos elaborados pelos técnicos do BNDE e da Comissão Econômica para a América Latina – CEPAL, assim como da Comissão Mista Brasil – Estados Unidos, enquanto candidato, e sob a coordenação de Lucas Lopes promoveu a formulação de seu plano de desenvolvimento, conhecido posteriormente como Plano de Metas (PLAME)²⁴. Abrangia 30 metas bem definidas, em termos quantitativos, com estimativa dos recursos totais necessários, voltadas aos diferentes campos de energia, transportes, alimentos, indústrias básicas e educação de pessoal técnico. Para tanto foram utilizados projeções, estudos, estimativas e diagnósticos.

Inicialmente, o programa de governo foi denominado Diretrizes Gerais do Plano Nacional de Desenvolvimento e, segundo JK, “não se tratava de um plano global e rígido da economia nacional, mas de uma programação metódica de medidas governamentais, de objetivos e metas para a iniciativa privada”²⁵.

O Plano de Metas, depois de divulgado no final de 1956²⁶, apesar de excluir propositamente as fontes de financiamento, continha, em suma, como principais destaques: metas quantitativas de produção e projetos específicos detalhados; objetivos quantificados de produção baseados em projetos ainda em estudo; declaração de prioridades atribuídas a certos setores, sem metas definitivas; e formulação de uma lista de incentivos voltados à iniciativa privada.

Em termos de realizações, o Plano obteve êxito, porém, logo reconheceu-se a dimensão da conta a ser paga e que deveria ser arcada

pelos diferentes estratos da sociedade brasileira.

A esse respeito, segue-se apropriado o comentário de Jaguaribe: “tornou-se bem claro, ao término do Governo de Kubitschek, que suas extraordinárias realizações estavam, em última análise, sendo pagas a preços incontrolavelmente ascendentes e que a subsequente manutenção da mesma taxa de crescimento não seria viável sem uma drástica mudança de toda a estrutura social, econômica e política” (Teixeira, p. 187).

Quanto à falta de participação do Legislativo, cumpre-se oportuno ressaltar, em princípio, as expressões de Teixeira (p. 192) como “deturpações estruturais” manifestadas, sobretudo, na ausência de representatividade do processo de formação e delegação do poder (*input* político), “caracterizada pela alienação das massas e pela falta de sentido e autenticidade dos partidos políticos”.

Essa ausência política acabou por favorecer o recrudescimento da tecnocracia, antes iniciada por Getúlio. De fato, no Governo de JK, o trabalho técnico ocupou um importante espaço no cenário nacional e nas decisões de governo. Contribuiu, inclusive, para a produção de alternativas que modificariam o quadro institucional em nome da “exigência racional do sistema” que os técnicos, especialmente os economistas, descobriram e apresentaram à sociedade como inadiáveis.

Daí, vários órgãos foram criados à margem de ministérios, passando a funcionar, efetivamente, como uma verdadeira tecnocracia ao lado da burocracia. Centrados em órgãos como o BNDE, a Superintendência da Moeda e do Crédito – SUMOC, a Carteira do Comércio Exterior – CACEX, o Itamarati, etc., os técnicos, em sua maioria administradores de carreira, formavam uma elite de economistas, engenheiros, sobretudo, e de advogados oriundos da classe média e de diferentes regiões do País, que executavam os rumos direcionados pelo Plano de Metas e pela política econômica conduzida por JK.

Eles eram vistos como especialistas, os “apolíticos”, com a atribuição precípua de formular políticas e encontrar soluções para os problemas da sociedade como um todo baseadas, eminentemente, no saber técnico.

Outra importante avaliação que pode ser tirada dessa fase da história brasileira, que de certo modo pode contribuir para o entendimento atual das relações entre os Poderes Executivo e Legislativo e até firmar algum paralelismo, diz respeito à Constituição de 1946.

A Constituição de 1946, promulgada sob os auspícios democráticos, após uma longa jornada de regime autoritário, assim como a Constituição de 1988, foi considerada uma das mais liberais na história brasileira. Os princípios de livre iniciativa e de igualdade de oportunidade, inclusive para nacionais e estrangeiros, essencialmente representados pelas firmas, foram buscados e as diretrizes de caráter nacionalista foram abandonadas.

Estabelecia-se a possibilidade de o Legislativo emendar o Orçamento, como prerrogativa principal do sistema representativo, sem limitações, de sorte que a quantidade de inclusões das novas despesas culminavam por ultrapassar os valores previstos para o financiamento das mesmas. Evidentemente, sem financiamento para atendimento das dotações aprovadas pela Comissão de Orçamento, a peça orçamentária retornava ao Executivo. Mais para cumprimento de uma formalidade constitucional do que portadora de uma mudança substantiva ou real, vez que se tratava, eminentemente, de um mero rol de despesas, ou de intenções, como de fato, aparentemente, acontecia. Sob esse aspecto, comenta Teixeira (p. 72): dentro do quadro de “democratização de recursos, o Executivo usava a tática de não liberar os recursos e com isso facilitar a sua barganha com os parlamentares. A verba existia mas o dinheiro não”.

Por outro lado, a Constituição proibia a existência de planos paralelos, como ocorria durante o Estado Novo, isto é, os planos deveriam guardar estreita vinculação com

os orçamentos anuais²⁷. As tabelas discriminativas organizadas pela Comissão de Orçamento eram convertidas na lei do orçamento, sem maiores alterações. Era possível até, segundo Costa (p. 99), “ter-se uma apreciável estimativa do andamento de cada projeto, antes de se elaborar o orçamento do ano seguinte, a ser submetido ao Presidente da República”.

Note-se que, sobre a impossibilidade da coexistência de planos paralelos, e da necessidade de aprovação de planos no âmbito do Congresso Nacional, devem ser considerados os seguintes aspectos em relação ao Plano SALTE e ao Plano de Metas:

1. O Plano SALTE

O Plano SALTE, instituído em regime democrático, foi encaminhado pelo Governo Dutra, à consideração do Legislativo, em meio a um clima de entendimento político. A Comissão Interpartidária, constituída para apreciação do Plano no âmbito do Congresso Nacional, incorporou as modificações de interesse do Legislativo antes que o projeto de lei fosse encaminhado ao Congresso Nacional. A manobra política, ensejada pelo Executivo, objetivava facilitar o trâmite do Plano no Legislativo e, conseqüentemente, possibilitar sua aprovação. Apesar desse entendimento, o Legislativo levou dois anos para sua aprovação, o que inviabilizou, praticamente, a sua implementação durante o Governo Dutra.

2. O Plano de Metas

O Plano de Metas, sob a égide da mesma Constituição, foi concebido e implementado sem a participação legislativa. Além de ter sua execução centrada em estruturas institucionais não incorporadas ao processo legislativo, em orçamentos não apreciados pelo Congresso Nacional (orçamentos paraestatais)²⁸, o Plano esteve associado a um processo dissociado de discussão política, ou seja, baseou-se, eminentemente, em conclusões técnicas realizadas pela Comissão Mista Brasil – Estados Unidos e pelo Grupo Misto BNDE-CEPAL. Havia o

receio de que, a exemplo do Plano SALTE, o Plano de Metas perdesse sua consistência técnica e interrompesse as ações que estavam sendo desenvolvidas pelo BNDE, por meio do Programa de Reparcelamento Econômico e Fomento da Economia Nacional. Como saída, a execução do Plano foi concentrada em duas estruturas institucionais, alheias à participação legislativa e consideradas por Costa (p. 147) como “tendências que ganharam vulto na administração pública”:

a) a *autarquização* de órgãos da administração direta existentes e a criação de novas entidades sob a forma autárquica ou de sociedades de economia mista, sob o pretexto de dar flexibilização ao governo; e

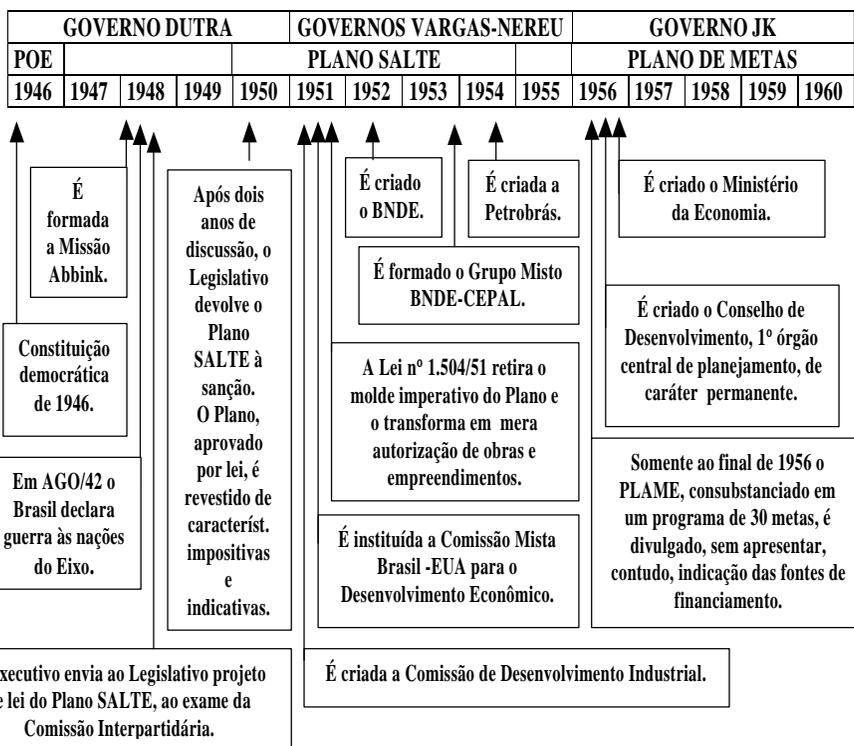
b) a criação, “quase proliferação”, de fundos para a consecução de objetivos específicos, por meio da vinculação de receitas.

Sobre a Carta de 1988, o orçamento atual pode ser alterado, em relação aos valores

propostos às despesas²⁹, à luz do disposto no artigo 167, a rigor, sem limites pelo Legislativo³⁰, ressalvadas as despesas de caráter irredutível³¹. Em consequência, o nível de realização das dotações propostas pelos membros do Congresso Nacional acaba guardando certa semelhança com o acontecido sob a égide da Constituição de 1946. O Executivo utiliza-se de outros instrumentos, também ferindo a representatividade inerente ao Poder Legislativo, à realização das despesas compreendidas e aprovadas pelo Congresso Nacional, como o emprego do chamado contingenciamento³² ou pela não realização, simplesmente, de determinadas despesas.

Outro ponto que a Constituição de 1946 assegurava acha-se no estabelecimento do orçamento do exercício corrente, em valores nominais, no caso de o Legislativo rejeitar o novo orçamento encaminhado pelo Executivo.

Os principais fatos ocorridos nesse período estão, assim, indicados:



2.3. De Jânio Quadros a Sarney (1961 a 1988)

No período seguinte ao do Governo JK, de 1961 a 1963, as perturbações políticas que se manifestaram no País refletiram em sucessivas tentativas frustradas de um novo sistema de planejamento, culminando com a elaboração e rápido abandono do Plano Trienal, no Governo Goulart, elaborado, sob a orientação de Celso Furtado, para o período de 1963 a 1965.

Quando o Presidente Jânio Quadros assumiu o governo, em 31 de janeiro de 1961, procurou estabelecer uma administração própria e personalística, desvinculada totalmente dos programas administrativos assumidos ou adotados no passado. Não apoiou o Plano de Metas de JK, que deveria entrar em seu sexto ano de execução, seguindo o critério de programação progressiva, passando a articular um novo sistema de planejamento sem a atuação do Conselho do Desenvolvimento, criado no Governo anterior, ao qual coube a coordenação do Plano. Em 5 de agosto do mesmo ano, criou a Comissão Nacional de Planejamento (COPLAN), que absorveria a Secretaria-Geral do Conselho do Desenvolvimento.

O Presidente Quadros renunciou em agosto do mesmo ano, instalando-se no País o regime parlamentarista, que vigorou de 2 de setembro de 1961 a 23 de janeiro de 1963. Durante esse período, houve sucessivas mudanças de gabinetes: o Gabinete Tancredo Neves, que perdurou de 9 de setembro de 1961 a 26 de junho de 1962; o Gabinete Brochado da Rocha, de 10 de julho a 14 de setembro de 1962; e o Gabinete Hermes Lima, de 18 de setembro de 1962 a 23 de janeiro de 1963.

O Gabinete Tancredo Neves, o mais longo deles, atendendo determinação constitucional³³, encaminhou ao Congresso Nacional, ainda em setembro do mesmo ano, o seu programa de ação administrativa, sob o título de Programa de Governo – Bases (Análise da Situação Econômica e Social do Brasil). Tal programa,

além de conter objetivos voltados para uma política de desenvolvimento, tais como a elevação da taxa de crescimento do Produto Nacional Bruto (PIB), absorção da mão-de-obra subempregada, equilíbrio do balanço de pagamentos etc., mostrava-se inovador quanto à programação a ser adotada na consecução da situação-alvo.

O Programa de Tancredo, então, sugeria a elaboração de planos delineados em três níveis, conforme o período de abrangência a ser focado: o plano de perspectiva, de duração de 20 anos e que conteria a evolução quantitativa e estrutural da economia; o plano quinquenal, considerado como de prazo médio; e o plano de emergência, que se destinaria a dar execução aos projetos existentes. O Programa, no entanto, segundo Costa (p. 186), apesar de ter-se ressentido da transitoriedade do regime que o produziu e fosse debilitado pela alternância de Gabinetes, restabelecia o caráter governamental do planejamento brasileiro, pelo comprometimento de todos os ministérios.

Com o restabelecimento do presidencialismo, ocorrido em função do plebiscito havido em 6 de janeiro de 1963, o Presidente Goulart assumiu a administração do País, propondo, para consecução de seu Governo, previsto para o período de 1963 a 1965, o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, elaborado sob a orientação do economista Celso Furtado.

O Plano Trienal, como ficou conhecido, esperava lograr três objetivos políticos fundamentais, segundo Costa (p. 188):

1º oferecer aos investidores e credores internacionais segurança sobre as políticas interna e externa a serem cumpridas;

2º oferecer aos setores políticos nacionais avessos a esquemas estatizantes, esquerdistas e socializantes a expressão de compromisso de um governo moderado;

3º intentar, de fato, a solução de problemas críticos da economia bra-

sileira que se sintetizam no dilema esfíngico do desenvolvimento com estabilidade.

Em junho de 1963, porém, seis meses após a divulgação oficial do Plano Trienal, por ocasião da reforma ministerial havida, os Ministros Celso Furtado e San Thiago Dantas, da Fazenda, e a qual cabia a sua implementação, tendo em vista o repique inflacionário ocorrido nos últimos meses, foram afastados, ocasionando, em consequência, o abandono, de fato, da curta vigência do Plano.

Diante da instabilidade política e econômica existente no País, fruto, ainda, das crises havidas e não totalmente resolvidas, desde a renúncia do Presidente Quadros e a ocorrência do regime parlamentarista, agravados pela instabilidade de ordem econômico-financeira após o Plano de Metas, com a crescente expansão inflacionária e o aprofundamento do desequilíbrio do balanço de pagamentos, em março de 1964, instala-se no País um regime forte, perdurando no poder por 24 anos.

Sob o regime militar, o País retoma o desenvolvimento econômico ensejado no Governo JK, mantendo-se em expansão até meados da década de setenta, com o Executivo passando a assumir o controle político e econômico da Nação, atuando, inclusive, na formação do capital privado, quer pela assunção de novos investimentos voltados ao setor privado, quer pela formação de empresas públicas ou de economia mista.

Após o Governo Médici, no entanto, o modelo calcado na substituição de importações, crescentemente utilizado no País a partir do Estado Novo, mostrou-se inviável, em princípio, pela escassez internacional de recursos ocorrida no mundo ocidental em meados dos anos 70 e que perdurou durante toda a década e a seguinte.

Iniciado durante o Governo Vargas e desenvolvido, em parte, com relativo sucesso por meio do Plano de Metas, durante o período de JK, esse modelo foi adotado,

com maior intensidade, até aquele período e, principalmente, durante os primeiros governos produzidos pelo movimento de 64, em especial sob a vigência do I Plano Nacional de Desenvolvimento (1972-74), quando fatores alheios à conjuntura interna – elevação abrupta do preço do petróleo (1973) e elevação crescente da taxa de juros externa (1978 e 1982) – ocasionaram um grave desequilíbrio das contas externas, produzindo-se um extraordinário crescimento da dívida externa e interna do País, com consequências danosas à sociedade como um todo, com acirramento crescente da inflação e do desemprego, ainda que intensificadas pelo espectro de recessão continuada.

Em outras palavras, a crise do sistema capitalista, produzida, em princípio, pela escassez de recursos, possibilitou um grande desequilíbrio das contas externas nacionais e a mudança de política econômica apareceu como inevitável e inadiável. Em consequência, abandonou-se a orientação desenvolvimentista, que se valeu do planejamento para a sua expansão, empregada na consecução de modelo baseado na substituição de importações, para uma política de estabilização econômica e financeira.

À parte as circunstâncias de ordem econômica, até a crise atingir o seu ápice entre 1978 e 1982, é válido ressaltar alguns aspectos ocorridos de ordem política e relacionados com o planejamento: o Estado produtor de bens e serviços expandiu-se de forma extraordinária; utilizou-se a indicação política nas nomeações dos cargos de tradição eletiva para Senadores, Governadores e Prefeitos de Capitais, conhecidos na época como “biônicos”; a centralização tributária, orçamentária e financeira foi consolidada no governo federal: o governo central passou a assumir encargos cada vez maiores com características estaduais e municipais; o Legislativo foi impedido sequer de participar na elaboração orçamentária, por meio da adoção de emendas

ou de modificações propostas por seus membros; e grande parte das despesas fiscais, inclusive o orçamento da previdência social e os subsídios fiscais e econômicos, como também o controle das empresas estatais, não foi submetida ao Congresso Nacional e, em decorrência, conhecida pelo conjunto da sociedade.

Sobre esses aspectos, ocorridos na vida política brasileira, é oportuno salientar o crescimento do tecnicismo na ambiência política nacional e, sobretudo, econômica, haja vista que são necessários mais controle, mais estudos, mais diagnósticos e, conseqüentemente, mais planejadores e gestores à concepção e à implementação das decisões burocráticas produzidas pelo Estado central, mormente localizadas nas chamadas “ilhas de excelência”, referindo-se aos órgãos criados anteriormente ao regime militar, tais como o então BNDE, a antiga SUMOC, a CACEX, o Itamarati, etc.

O movimento de 1964 propiciou tanto a reformulação de alguns desses órgãos, então existentes (v.g. o BNDE, passou a ser chamado de BNDES, a SUMOC, deu lugar ao Banco Central, com maiores atribuições e independência etc.), quanto a criação de outros: em relação ao planejamento, destaca-se o surgimento do então Ministério do Planejamento e Coordenação Geral³⁴ (hoje Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão) e a criação do Sistema de Planejamento Federal, composto de vários órgãos, e com ele as atividades de planejamento, orçamento e modernização administrativa.

São dessa época também os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND) que compreenderam os seguintes períodos: o Primeiro PND, de 1972 a 1974, durante o Governo Médici; o Segundo PND, de 1975 a 1979, durante o Governo Geisel; e o Terceiro PND, de 1980 a 1985, durante o Governo Figueiredo. Tais planos, concebidos para mostrar as “grandes” prioridades e metas nacionais, efetivamente continham apenas intenções genéricas que nada

tinham que ver com o planejamento de fato, por exemplo: “revolução na educação e aceleração do programa de saúde pública e higiene”; “colocar o Brasil no espaço de uma geração, na categoria das nações desenvolvidas” (Primeiro PND para o período de 1972 – 1974); “a renda *per capita* nacional, em 1979, terá ultrapassado a barreira dos mil dólares” (Segundo PND para o período de 1975 – 1979) etc.

Apesar dessa crítica, que até hoje se atribui aos PND, decorrente da ausência da participação legislativa e, conseqüentemente, da sociedade como um todo, esses planos, e em especial o Primeiro PND, serviram, a seu turno, à consolidação do modelo de planejamento institucional, criado com o Decreto-Lei nº 200, de 1967, e à sustentação do ímpeto desenvolvimentista ocasionado durante o regime militar e que perdurou até meados da década de 70.

Note-se que esses instrumentos foram encaminhados à apreciação do Congresso Nacional na forma de projetos de lei, embora a participação legislativa apenas pudesse ater-se, por vedação constitucional, a aspectos meramente redacionais, sendo aprovados pelo Legislativo e posteriormente transformados em leis ou em resolução do Congresso Nacional, como é o caso do Terceiro PND³⁵. É interessante citar, nesse período, que, em função das restrições contidas na Constituição de 1967, modificada pelo Ato Constitucional de 1969, e como resposta ao impedimento constitucional, as partes do plano, eventualmente não aceitas ou reformuladas pelo Legislativo, eram aprovadas, posteriormente, e separadamente, por meio de resolução do Congresso Nacional. Evidentemente, essas decisões, respaldadas em meras resoluções do Congresso Nacional, na medida em que não podem revogar disposições contidas em leis, não produziram efeitos de ordem econômica ou financeira.

Além dos planos de desenvolvimento ocorridos nos governos militares, existiu também o Primeiro PND da Nova República,

ocorrido durante o Governo de Sarney, com vigência para o período de 1986 a 1989. Tal plano, da mesma forma que os demais, foi encaminhado ao Congresso Nacional em forma de projeto de lei, sendo aprovado e posteriormente sancionado em lei³⁶.

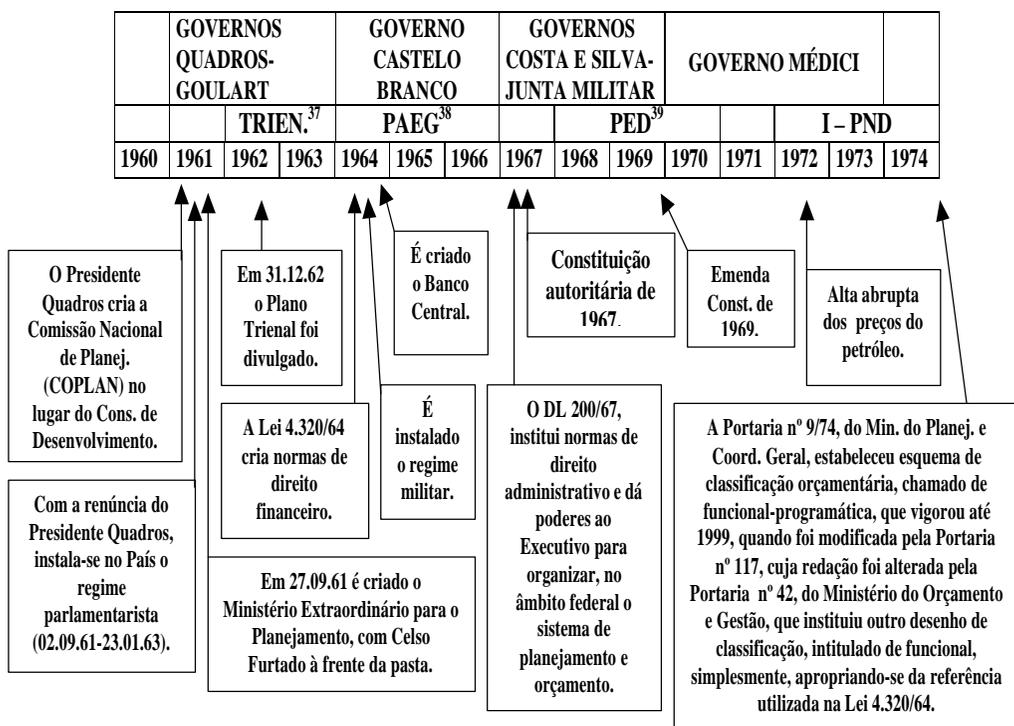
Pode-se dizer, como resultante maior desse período, que a hipertrofia do estado centralizador favoreceu o aparecimento de um novo ator, alheio ao processo político-partidário, mas com grande peso na definição e gestão pública e na condução das políticas públicas: o tecnoburocrata.

Necessária ao controle e expansão do Estado, ocasionada pela crescente responsabilidade de ações de caráter privado, tais como nas atividades de siderurgia, mineração, energia etc., ou tipicamente consideradas como de alçada municipal ou estadual, como pavimentação urbana, construção de estradas vicinais, metrô etc., a tecnoburocracia, aproveitando-se, em parte, do vácuo político-partidário produzido pelo regime militar, teve importância crucial na orientação econômica e social do

País. Sua relevância ocasionou o surgimento, nos cenários político e econômico, tanto no setor público quanto no privado, de novos agentes, que obtiveram relativo sucesso neste período – e que, de certo modo, perpetuam-se no poder, ou em torno dele –, alcançando importantes postos, que naturalmente seriam ocupados por lideranças emergentes da sociedade, tais como os de ministro e secretário de estado e o de deputado federal.

Conseqüentemente, a inserção da tecnoburocracia no cenário político tem ensejado modificações de posicionamento no trato da coisa pública, e contribuído, a seu turno, à elevação do nível das discussões sobre políticas públicas e, por outro lado, à manutenção da sobreposição do Poder Executivo em relação ao Poder Legislativo, principal senáculo para conjunção dos partidos políticos e das pessoas eleitas pelo povo para representá-lo, principalmente nessas contendas.

Os principais fatos ocorridos nesse período estão, assim, indicados:



| GOVERNO GEISEL | | | | | GOVERNO FIGUEIREDO | | | | | GOVERNO SARNEY | | | | |
|----------------|------|------|------|------|--------------------|------|------|------|------|----------------|------|------|------|------|
| II - PND | | | | | III - PND | | | | | I PND - NR | | | | |
| 1975 | 1976 | 1977 | 1978 | 1979 | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 |



3. A participação legislativa

“Para se ter uma sociedade mais aberta, justa e equilibrada, o problema fundamental não se resume na elaboração de planos ‘melhores’ e mais complexos, mas na abertura de vias de comunicação e de participação política e cultural mediante as quais a população adquire autoconfiança e capacidade de enormes soluções apropriadas para os seus problemas existenciais.”

Henrique Rattner (Teixeira, c/capa)

3.1. Planos e diretrizes

Nota-se, atualmente, que a tendência observada nas economias dos países centrais, e mesmo nas consideradas emergentes, parece favorecer o não-planejamento em função da economia de mercado, comprimidas pela noção neoliberal presente nas discussões em países que adotam o sistema capitalista. Em tais discussões, têm sido considerados os planos de desenvolvimento e se questionado, principalmente, sobre o nível de intervenção do Estado no desenvolvimento econômico desses países. Adota-se ora uma postura nacionalista, de cunho voltado à proteção do Estado, considerando-se, mesmo em tempos de globalização, o desenvolvimento econômico, ora políticas de socorro, emergenciais, centradas na estabilização do fluxo de suas contas e na estabilização cambial.

Quando falamos em planejamento, evidentemente nos reportamos ao processo de desenvolvimento econômico-social. Mas o planejamento, em teoria, pode aplicar-se a qualquer atividade social em que é necessário esforço para alcançar determinado objetivo. Pode reportar-se a outras

políticas, como a de sustentação do equilíbrio econômico e social, por exemplo.

A história da política econômica governamental brasileira indica que a implementação das técnicas de planejamento, a assunção de sua necessidade, enquanto regime capitalista, ocorreu em decorrência de políticas desenvolvimentistas, ou seja, sob a égide de planos de desenvolvimento como o PLAME e o Primeiro PND, especialmente. Mister se faz esclarecer, no entanto, que o planejamento governamental não está associado apenas a essas políticas, mas à forma metodicamente organizada, com objetivos e metas alinhados tendo em vista um novo posicionamento, uma nova situação e um novo cenário, que nem sempre se pautou em políticas dessa ordem. Porquanto, a política econômica governamental esteve associada, desde 1930, a duas tendências contrapostas que, até meados dos anos 70, mostraram-se presentes na economia nacional de forma pendular, entre uma ou outra: a primeira e mais importante, considerando-se seus resultados, denominada estratégia de desenvolvimento nacionalista, conforme definido por Ianni (p. 307-308), que predominou nos períodos de 1930–1945, 1951–54, 1961–64, continha como pressuposto o desenvolvimento do capitalismo nacional, ou seja, o desenvolvimento industrial; e a outra, denominada estratégia de desenvolvimento dependente, que prevaleceu nos anos de 1946–50, de 1955–60 e de 1964–70 (e que parece prevalecente até hoje), adotava como pressuposto o projeto de um capitalismo dependente, sob a hegemonia do capital norte-americano.

Por questão de justiça, não se pode atribuir importância maior a esse ou aquele momento, ou a essa ou aquela orientação política. Temos que considerar a verdadeira revolução econômica que se processou no País após 1930, partindo-se de uma economia totalmente agrária, dependente basicamente de oscilações de mercado de sua principal *commodities*, o café, para uma economia industrializada, embora ainda em processo de desenvolvimento em relação aos dos países centrais. Essa transição implicou uma série de reajustes econômicos, sociais, políticos e culturais, e são esses reveses, o vai-e-vem da economia, que mostram e, em certo sentido, explicam as oscilações havidas.

Para o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), ou o Banco Mundial como é mais conhecido, o plano é definido como “a aplicação do planejamento para toda a economia de um país ou de uma região” e que este “pode conter vários programas e um programa pode ser composto de vários projetos”⁴⁰. Essa definição passa a idéia de uma organização sistemática, pela composição de projetos em programas e estes, por sua vez, em um plano. Os objetivos que direcionam o plano e que são pautados em necessidades ou diagnósticos são os que lhe dão o contorno desenvolvimentista ou não.

De qualquer modo, várias formas podem ser adotadas na definição de planos econômicos, como são várias as maneiras de que se serve a doutrina no emprego desses instrumentos de intervenção econômica. Nesse sentido, utilizaremos a classificação usada por Teixeira (p. 25-29), que considera os planos como sendo distintos quanto: a) ao objetivo (desenvolvimento econômico, crescimento acelerado da economia, estabilização monetária etc.); b) ao espaço de abrangência (nacional, regional ou local); c) à extensão (global, setorial ou em nível de projeto específico); d) ao prazo (curto, para um ano; médio, para quatro ou cinco anos; e longo, para

acima de dez anos); e) ao nível de intervenção (de alta ou baixa intervenção do Estado na economia); f) à técnica (baseada em modelos matemáticos, descendentes ou ascendentes; fundamentados em modelos econométricos etc.); g) aos aspectos jurídicos (ter caráter de lei ou não).

Para Costa (p. 157), os planos, quanto ao nível de intervenção na economia, podem ser classificados em três tipos:

a) Planos normativos – “implantados em economias liberais. Objetivavam exclusivamente a orientar o funcionamento dos órgãos governamentais. Com relação à iniciativa privada, a intervenção do Estado será indireta e normativa”.

b) Planos indicativos – “concernem às atividades públicas e privadas, em especial num regime de economia mista. Com relação aos órgãos públicos, o plano indicativo tem a mesma função do plano normativo; com relação à iniciativa privada, o plano pretende indicar os objetivos ou metas de desempenho para cada setor da economia”.

c) Planos impositivos – “inerentes aos regimes totalitários. Impõem objetivos a todos os setores da sociedade, de forma obrigatória e coercitiva”.

A propósito, é interessante citar também Miglioli, conforme Teixeira (p. 29), ao referir-se à sua essência e resultado, “que não é o estatuto legal do plano que o torna melhor nem pior, mais eficiente ou menos eficiente”. Mas reconhece que, “ao ser submetido ao Legislativo, o plano pode tornar-se mais divulgado, mais democrático e, por isso mesmo, de maior aceitação”.

Tratando-se, enfim, da intervenção legislativa nos planos, relacionando-os com o planejamento, conforme vimos no capítulo anterior, essa participação deteve-se, até o advento da Carta de 1988, quando muito, à chancela de um rol de despesas permeado por interesses pulverizados, fruto da incorporação de uma longa

listagem de emendas parlamentares, sem relevância quanto aos propósitos basilares do plano, seus objetivos, suas metas ou mesmo diretrizes. Referimo-nos ao único momento da história brasileira, anterior à Constituição vigente, em que o Parlamento teve a oportunidade de participar, por ocasião da vigência da Constituição de 1946.

Efetivamente, a Constituição de 1988 deferiu ao Legislativo poderes sem precedentes, conforme referimo-nos no capítulo primeiro, atribuindo-lhe capacidade de intervir na definição das diretrizes, dos objetivos e das metas, até de forma regionalizada, concedendo-lhe oportunidade de estabelecer horizontes novos e no discernimento de novos rumos, a serem observados na formulação e execução dos orçamentos, ou, efetivamente, pelo menos, em boa parte dele, ou seja, atinentes às despesas de capital e às despesas correntes decorrentes destas, assim como as de duração continuada. Ora, isso não é pouco e foi singular na história.

O Constituinte de 88 imaginou novos instrumentos de planejamento, orçamento e controle em relação às constituições anteriores. Estabeleceu não um instrumento em si, estanque em um documento. Foi mais longe. A ambiência política era muito favorável, depois de um total isolamento na condução das questões econômicas e sociais, após um agudíssimo processo de recessão, a bandeira da volta à democracia, ao Estado cidadão, foi estendida com todas as suas cores e matizes. Falava-se em bom tom em constituição democrática e até em parlamentarismo, tal era a indignação com a centralização e a ausência de representatividade nas decisões do governo central, crítica estigmatizada do presidencialismo.

A Constituinte recebeu essa influência e o sentimento de mudança era dominante. Foram criadas várias comissões e subcomissões para analisar e incorporar as inúmeras propostas, apresentadas tanto pelos membros do Congresso Nacional quanto diretamente pelo povo, mediante a

assinatura de 1 milhão de pessoas. As subcomissões sistematizavam as inúmeras proposições dentro de sua área de competência temática e aprovavam um texto organizado na forma do relatório da subcomissão, que era submetido, em seguida, à Comissão responsável pela junção de outras subcomissões afins, que, por sua vez, após reestudar e reexaminar a matéria, sistematizava em um único documento, para ser submetido novamente a outra instância decisória, o Plenário, à confirmação final e à posterior promulgação. Esse processo levou meses para culminar na atual Constituição. As discussões e os debates foram muitos, existiram avanços e retrocessos, com a exposição de seus intercessores abertamente à sociedade. A constituinte, em sintonia com as aspirações da sociedade, fazia-se democrática.

A preocupação com a forma de governo, presidencialista ou parlamentarista, foi permanente nesse processo e acabou influenciando alguns dispositivos constantes da nova Carta em uma ou outra direção, parlamentarista ou presidencialista. Serra (1990, p. 81), defensor da forma parlamentarista de governo e então relator da Comissão que dispôs sobre o assunto na Constituinte, retratou bem essa dicotomia⁴¹.

Para Serra, a implantação do regime parlamentarista corrigiria as imperfeições inerentes do sistema presidencialista ora existentes, decorrentes de uma participação legislativa mais adequada, com maior poder e engajamento político, mormente nessa matéria. Assim entende que, quando regido pelo sistema parlamentarista, o Legislativo assumiria grandes responsabilidades na definição e sustentação das políticas governamentais, enquanto, no regime vigente, tais compromissos acabam consubstanciando-se, apenas, “às atitudes polarizadas, de aplauso ou de censura, segundo o desempenho do governo. A situação torna-se perversa, pois:

- a) a força dos parlamentares passa a depender da fragilidade do Executivo;

b) o Congresso vê-se sujeito à manipulação do Executivo, a partir dos recursos que este utiliza, com o propósito de obter maioria para dar curso aos projetos ou a amenizar a fiscalização de que deveria ser objeto”. (Serra, 1990, p. 95)

Sem dúvida, esse é um ponto crucial e consistirá no pano de fundo nessas questões sobre descentralização de poder. Contudo, supre acrescentar que, historicamente, já se adotava esse tipo de relacionamento entre os poderes, conforme vimos no capítulo anterior, até mesmo na vigência da Emenda Constitucional de 1969, que praticamente não permitia alterações ao projeto de lei orçamentária⁴². O que o autor quis enfatizar, no entanto, é que, da forma como ficou expressa a norma constitucional, com o fortalecimento do Legislativo e não se adotando o parlamentarismo, o relacionamento entre os Poderes Legislativo e Executivo ficaria mais sujeito a barganhas e ao discurso vazio do que no observado anteriormente. Ao passo que, com o parlamentarismo, haveria um comprometimento maior com a política aprovada ou rejeitada e, em decorrência, “um fator de pressão no sentido contrário aos vícios populistas e de reforçar o preparo e a qualidade dos seus integrantes”, subsistindo, entre uma ou em outra direção, o espectro latente de queda do gabinete ou de dissolução do parlamento.

Outro ponto, também importante, mas não tocado pela Constituição e concernente às relações entre os Poderes enfocados, refere-se ao aspecto *autorizativo*⁴³ inerente às leis orçamentárias anuais e seus créditos adicionais. Com efeito, tais diplomas legais consubstanciam-se em meras autorizações à administração pública para que execute os programas já definidos em leis, anteriormente existentes, componentes do Direito Administrativo, despesas essas conhecidas como decorrentes do instituto da vinculação de receitas, que, pelo seu vulto, representam, hoje, algo em torno de 2/3⁴⁴ das despesas orçamentárias federais.

Nesse particular, o próprio Legislativo contribuiu para o avantajado crescimento dessas despesas, com a aprovação de leis como garantia à realização de determinado fim ou objetivo. Até mesmo a Constituição contém essas despesas, aliás, segundo Serra (p. 88), a vinculação constitucional sempre foi uma tentação para o Legislativo, quando castrado nas suas iniciativas sobre despesas e fixação de prioridades. Essas interferências orçamentárias podem ser assim tipificadas:

a) despesas de caráter irredutível, pela obrigatoriedade de pagamento (v.g. pessoal e encargos sociais, transferências constitucionais a Estados e Municípios etc.);

b) despesas decorrentes de vinculação de receita, caracterizada em ser uma destinação antecipada da receita em favor de determinado fim ou entidade (v.g. manutenção e desenvolvimento do ensino – CF, art. 212 – , manutenção do Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização, do Ministério da Fazenda, etc.).

A Constituição outorgada de 1967, além de retirar prerrogativas do Legislativo, mormente sobre a iniciativa de leis ou emendas que criem ou aumentem despesas, sobretudo ao projeto de lei do orçamento (Giacomoni, p. 51), estabeleceu os chamados orçamentos plurianuais de investimentos (OPI), que abrangiam receitas e despesas de capital da administração direta pública federal para um período de três anos, atualizados anualmente. Esses planos tinham a finalidade de orientar o orçamento anual nas despesas com investimentos, inversões financeiras e transferências de capital. O OPI, contudo, apesar de compreender mais de um exercício, tratava-se apenas de um plano de curto prazo, mais orientado para a realização operacional, estabelecida nos orçamentos anuais, do que voltado em benefício do planejamento de médio ou longo prazos.

Aliás, tendo em vista que a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, art. 25, apenas faculta a inclusão de metas físicas, os orçamentos anuais nada continham a esse respeito.

O plano plurianual (PPA), que sucedeu o OPI, foi concebido sob outro prisma e, além de ter força de lei, como o OPI, volve-se para o futuro, com nível de abrangência muito maior, sem comparativos na história brasileira. Porquanto a seção intitulada Dos Orçamentos da atual Constituição Federal e que abrange os capítulos 165 ao 169, estabelece uma nova conformação do sistema planejamento e orçamento, dando-lhe uma feição distinta e não prevista pela legislação complementar existente⁴⁵.

Quanto à tipologia de planejamento, a Constituição também dispõe sobre o caráter normativo e indicativo comentado no capítulo primeiro, conforme transcrevemos:

“Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, O Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado” (grifo nosso).

Ao definir o planejamento como determinante para o setor público e subordinar a administração governamental ao previsto no plano plurianual – com vigência partilhada entre dois governos (durante os três últimos anos do governo que elaborou o plano e primeiro ano do próximo) –, e não se estabelecendo, pela nova Carta, interregno entre a vigência da nova regra, estabelecida no art. 174, e o início do envio do primeiro plano plurianual pelo presidente seguinte ao da promulgação da nova Constituição, entendeu-se que tal norma seria auto-aplicável, submetendo-se à lei complementar as regulações suplementares, tais como as relativas às diretrizes e bases do planejamento, conforme dispõe o § 1º do mesmo art. 174:

“§ 1º A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equili-

brado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento”.

Note-se que novamente o planejamento brasileiro confunde-se com os planos de desenvolvimento, sugerindo que os planos regionais guardarão compatibilidade com os planos nacionais de desenvolvimento, nos quais se incluem os planos plurianuais.

Resta saber que planos de desenvolvimento são esses, indicados pelo art. 174. São planos ainda não conhecidos, produtos da ação planejadora a ser exercida pelo Estado ou seria o próprio plano plurianual, revestido de funções suplementares às previstas no art. 165, § 1º?

Pela interpretação do art. 21, inciso IX, e art. 48, inciso II e IV, da Constituição Federal, nenhuma dúvida subsiste a esse respeito. Os planos de desenvolvimento, além de se reportarem a um universo muito maior, são explicitamente identificados como distintos dos planos plurianuais.

O plano plurianual prevê não apenas as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital, mas também as despesas de duração continuada decorrentes dessas, além de dispor sobre as despesas relativas aos programas de duração continuada (art. 165, § 1º), ou seja, reporta-se tão-somente às despesas governamentais.

Outra inovação da Carta de 1988 refere-se ao advento da lei de diretrizes orçamentárias (LDO), que ocupa importante papel como interveniente entre o plano plurianual e o orçamento anual, ao estabelecer prioridade, a cada ano, dos objetivos e metas previstos no plano plurianual, conforme define (art. 165, § 2º): “a lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente”.

O sentido de regionalização também foi lembrado pelo Constituinte de 1988, preocupado em saber – e sobretudo participar – da distribuição regional das despesas

de capital da administração pública. A Constituição estabeleceu o prazo de dez anos (ADCT, art. 35, *caput*) como meta a ser buscada pelos orçamentos anuais, conforme disposição do plano plurianual, em reduzir desigualdades inter-regionais, de acordo com o critério populacional (art. 165, § 7º).

Por último, vale ressaltar, como mais um complicador à implementação do planejamento, à luz da nova Carta, a inconveniência das datas estipuladas pela norma constitucional para apreciação e aprovação do projeto de lei do plano plurianual, no âmbito do Congresso Nacional. Ao tempo em que são apreciadas e decididas as diretrizes, as prioridades e os valores de curto prazo, por ocasião da apreciação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias e, principalmente, do projeto da lei orçamentária anual, os objetivos e metas de médio prazo são formulados, inicialmente pelo Executivo, e avaliados no âmbito do Congresso Nacional. Essa inconsistência temporal, entre plano de médio prazo e planos de curto prazo, considerando-se a lei de diretrizes orçamentárias como um pré-plano, tem ensejado, como consequência prática, o direcionamento das discussões de médio prazo às premências do dia-a-dia, contaminadas, sobretudo, por pressões de ordem financeira.

Assim define o art. 35, § 2º, ADCT, que dispõe sobre as datas em que serão encaminhados os projetos de lei sobre o plano plurianual, de diretrizes orçamentárias e orçamentária anual da União:

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

II – o projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado até

oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa;

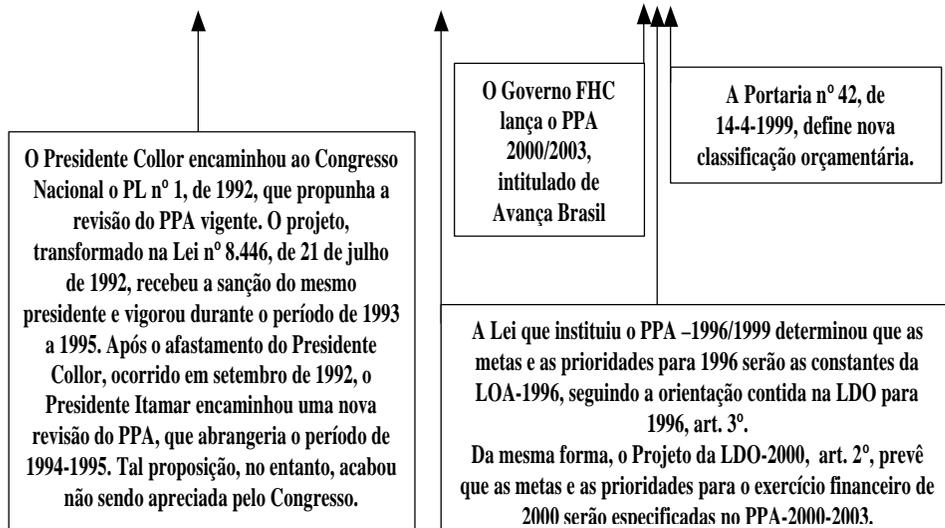
III – o projeto de lei orçamentária da União será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa”.

Talvez sejam estes aspectos os responsáveis pela não consolidação do plano plurianual, tal como previsto na nova Carta: ser um documento mais voltado para o planejamento, por excelência, de duração de médio prazo do que uma mera referência a ser observada pela administração pública à execução dos orçamentos, sujeito a manobras movidas por pressões de despesas consideradas urgentes ou extemporâneas, quando não se apropriando da flexibilidade, generalidade ou subjetividade na definição de objetivos e metas.

O quadro seguinte ilustra bem a disposição, no tempo, da vigência dos primeiros planos plurianuais em relação aos períodos do atual e dos últimos governos presidenciais.

Além de indicar os períodos compreendidos pelos planos plurianuais, o quadro mostra também a presença de importantes modificações ocorridas nesses períodos e que não foram previstas pela Constituição: a revisão do plano plurianual, que compreenderia o período de 1993–1995, e a indicação extemporânea estabelecida na Lei que instituiu o PPA seguinte, PPA–1996/1999, seguindo a orientação contida na Lei de Diretrizes Orçamentárias para 1996⁴⁶, ao transferir à lei orçamentária para 1996 a responsabilidade pela definição e composição da programação das metas para o primeiro ano do plano. Essa transferência, produto eminente da inconsistência temporal anteriormente referida, denota, em certo sentido, a preponderância dos orçamentos anuais sobre os planos plurianuais.

| GOVERNOS COLLOR E ITAMAR | | | | | PRIMEIRO GOVERNO FHC | | | | SEGUNDO GOVERNO FHC | | | | |
|--------------------------|------|------|------|------|----------------------|------|------|------|---------------------|------|------|------|--|
| 1º PPA (1991-1995) | | | | | 2º PPA (1996-1999) | | | | 3º PPA (2000-2003) | | | | |
| 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | |



3.2. O primeiro Plano Plurianual (1991-1995)

Com o advento da Constituição, ocorrido no início de outubro de 1988, e seguindo o estabelecido em relação aos prazos previstos quanto ao encaminhamento ao Congresso Nacional e à consequente sanção dos anteriormente referidos projetos de lei, o primeiro plano plurianual somente pode vigor a partir do segundo ano do governo seguinte ao da promulgação da nova Carta.

Mesmo com todas as dificuldades de ordem legal, institucional, técnica e temporal, conforme mencionamos topicamente, o primeiro Plano Plurianual foi encaminhado à apreciação do Congresso Nacional em 1990⁴⁷ e sancionado, com vetos, em janeiro de 1991⁴⁸. Tais vetos ocorreram em modificações introduzidas por meio de emendas parlamentares.

No Congresso Nacional, foram apresentadas 528 emendas, segundo dados obtidos na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização.

Diante da ausência da lei complementar, por ocasião da elaboração do Plano Plurianual os novos termos introduzidos pela Carta de 88 foram assim entendidos:

- a) diretrizes: conjunto de critérios de ação que deve disciplinar e orientar os diversos aspectos envolvidos no processo de planejamento;
- b) objetivos: resultados que se pretende alcançar com a realização das ações governamentais;
- c) metas: especificação e quantificação física dos objetivos estabelecidos;
- d) despesas decorrentes das despesas de capital: despesas correntes imprescindíveis à manutenção e implementação dos projetos; e
- e) programas de duração continuada: gastos correntes de atividades compreendidas em subprogramas voltados para ações-fim⁴⁹.

A Lei que estabeleceu o Plano Plurianual apresentou os seguintes anexos, relativos à diretrizes, objetivos e metas, principalmente:

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

Note-se, que ao dispor sobre prioridades, o Plano Plurianual adota como próprio um termo não referido na Constituição e que, de tanto ser citado pelos planos que se sucederam, aparentemente acabou-se perpetuando como se inerente fosse, ao invés de ser considerado apenas como um atributo da lei de diretrizes orçamentárias⁵⁰.

Adotou-se também uma abrangência bem menor ao literalmente definido pela Carta, ao compreender apenas as tidas como integrantes de ações-fim de governo.

Acrescente-se, que essa primeira tentativa de traduzir o definido pela norma constitucional não obteve o sucesso esperado e muitas críticas ao plano foram imputadas. Tanto foram as opiniões de negação à aplicabilidade do PPA que até o próprio Relator-Geral, Deputado João Alves, em seu Parecer mencionou a falta de relevância em apreciá-lo no âmbito do Congresso Nacional, mesmo porque no próprio texto encaminhado pelo Executivo já era prevista sua revisão. Assim, relatou o Deputado:

“(…) A proposta é superficial e muito questionável em diversos aspectos do seu conteúdo. Tanto é verdade que o próprio Governo propunha em sua Mensagem uma revisão já para o próximo ano, o que não seria normal em se tratando de um programa quinquenal. (...)”

“(…) Diante desta realidade, o Relator Parcial (Deputado Genebaldo Correia) sugeriu no seu texto o adiamento da revisão proposta pelo Governo para o ano de 1992. E assim, foi aprovado pelo Congresso Nacional e sancionado pelo Presidente da República⁵¹. (...)”

Observe-se que a dificuldade em discernir os novos pressupostos introduzidos pela Carta de 1988 estava ainda presente. Confundia-se, por exemplo, até noções sobre o que seria a proposta encaminhada pelo governo, conforme foi mostrado no relatório anteriormente citado, ao referir-se ao Plano Plurianual chamando-o de “um programa quinquenal”. Com efeito, não se sabia, ao certo, que sentido foi dado ao uso da expressão. Ou referia-se ao programa de governo defendido pelo presidente, enquanto candidato, ou reportava-se ao Plano Plurianual propriamente dito.

O que ficou patente, no entanto, não foi a confusão produzida pela inexistência de lei complementar, mas a confirmação da ausência de compromisso com o planejamento⁵², enquanto formador de objetivos e metas nacionais, assim como das diretrizes necessárias à implementação das então atuais ou novas políticas públicas. O descortinar dessa realidade depõe contra a consciência do momento histórico produzido pela Constituinte, objetivada, nesse ínterim, em determinar de fato os marcos do planejamento nessa nova fase da política nacional, na definição clara e detalhada dos objetivos e metas a serem alcançados e partilhados nos diversos *locis* de atuação governamental ou de manifestação do poder público, sem revisões, sem adulterações.

3.3. A revisão do primeiro PPA (1993 – 1995)

A Primeira Revisão do PPA para o período de 1991 a 1995 reportou-se ao triênio de 1993 a 1995 e foi encaminhada à apreciação legislativa em fevereiro de 1992, por meio da Mensagem Presidencial nº 2 de 1992–CN, nº 42/92 na origem. No Congresso Nacional, a matéria, que recebeu 345 emendas parlamentares, formalizou-se como Projeto de Lei nº 1, de 1992–CN⁵³, tendo como relator o Senador Dario Pereira.

O Projeto de Lei nº 1, de 1992–CN, foi organizado diferentemente do PPA original, mas em essência trouxe os mesmos

detalhes e problemas antes encontrados. Dividido em dois anexos, o primeiro tomo incluiu as prioridades de governo distribuídas em cinco grandes setores de governo, que foram, por sua vez, também priorizados: 1) Educação, Saúde, Ciência e Tecnologia (que incluía ação integrada para a criança e o adolescente, melhoria da qualidade da educação básica, capacitação tecnológica: qualidade e produtividade e consolidação do Sistema Único de Saúde – SUS); 2) Reforma Agrária e Incentivo a Produção Agrícola; 3) Recuperação e Conservação do Meio Ambiente Rural e Urbano; 4) Consolidação e Recuperação da Infra-Estrutura; e 5) Abertura e Modernização da Economia.

O Anexo II tratou de relacionar as diretrizes, objetivos e metas setoriais – organizado de forma a explicitar as ações de governo por órgão, ou seja, basicamente, por Poder e no Poder Executivo por ministérios –, os quais foram antecedidos de breve exposição das dificuldades, necessidades e aspirações de cada órgão, além das prioridades previstas para o triênio, em relação aos Poderes Legislativo e Executivo, sem separação clara do que seria um e outra, objetivo e diretriz. Sobre os constantes nos órgãos pertencentes ao Poder Executivo, tanto as diretrizes quanto os objetivos se mostraram mais organizados por um lado e muito genéricos por outro, sem apresentar, contudo, metas físicas mensuráveis em todos os ministérios enfocados.

Integrava também a revisão do Plano Plurianual para o triênio, apesar de não compreender formalmente o projeto de lei encaminhado, na forma de adendo, o Anexo III, que encerrava uma análise conjuntural do País e o posicionamento do governo em relação à estratégia de desenvolvimento a ser empreendida, intitulado “Desafios e Potencialidades do Brasil, Estratégia de Desenvolvimento e Premissas do Plano Plurianual”.

Apesar de alguns avanços em termos de organização e definição do dispêndio

público, disposto por setores de governo⁵⁴, o plano não passava de uma carta de intenções, vez que, dada a sua excessiva generalidade, acabou não se configurando como um plano eficiente, não aferível nem no tempo nem no conjunto das ações previstas, quanto mais particularmente, na avaliação detalhada dos programas orçamentários, como se supunha realizável inicialmente.

Aliás, ao dispor sobre a avaliação, toca-se em um outro ponto tão importante quanto a forma de apresentação e a conceituação do nível de abrangência das despesas a serem compreendidas nos planos plurianuais, o controle, que inclui o acompanhamento e a avaliação da execução das diretrizes, objetivos e metas executadas pelos orçamentos da União e priorizadas pelas leis de diretrizes orçamentárias. Tais instrumentos, no entanto, não são previstos nem na legislação ordinária nem na Constituição que aprovou os novos planos, o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias.

3.4. O segundo Plano Plurianual (1996 – 1999)

O segundo PPA reportou-se ao período de 1996 a 1999 e foi encaminhado à apreciação legislativa por meio da Mensagem Presidencial nº 410, de 1995 (nº 934, na origem). No Congresso Nacional, a matéria, que recebeu 1.535 emendas parlamentares, formalizou-se como Projeto de Lei nº 36, de 1995–CN, tendo como relator o Deputado Osvaldo Coelho⁵⁵.

Dividido também em duas partes, o Plano apresentava na primeira um rol de objetivos gerais e diretrizes amplas, sem especificação de metas, a serem desenvolvidas pelo governo, especificando-se tanto as estratégias de ação quanto as de áreas de atuação em que se aportariam preferencialmente os recursos necessários.

Essa parte, intitulada Diretrizes da Ação Governamental, referindo-se às estratégias, apresentou as seguintes linhas de ação:

a) *quando associadas à “Construção do Estado Moderno e Eficiente”*:

- “consolidação do processo de saneamento das finanças públicas;”
- “descentralização das políticas públicas para Estados e Municípios, setor privado e organizações não governamentais;”
- “aumento da eficiência do gasto público, com ênfase na redução dos desperdícios e no aumento da qualidade e da produtividade dos serviços públicos;”
- “aprofundamento do programa de desestatização;”
- “modernização das Forças Armadas e de seus níveis operacionais;”
- “modernização da Justiça e dos sistemas de Segurança e Defesa Nacional;”
- “reformulação e fortalecimento da ação reguladora do Estado, inclusive nos serviços públicos privatizados;”
- “reformulação e fortalecimento dos organismos de fomento regional;” e
- “modernização dos Sistemas de Previdência Social.”

b) *quando associadas à “Redução dos Desequilíbrios Espaciais e Sociais”*:

- “criação de novas oportunidades de ocupação da força de trabalho;”
- “redução dos custos de produtos de primeira necessidade;”
- “aproveitamento das potencialidades regionais, com uso racional e sustentável dos recursos;”
- “fortalecimento da base de infraestrutura das regiões menos desenvolvidas;”
- “fortalecimento da política de desconcentração industrial;”
- “redução da mortalidade infantil;”
- “ampliação de acesso da população aos serviços básicos de saúde;”
- “melhoria das condições de vida, trabalho e produtividade do pequeno produtor e do trabalhador rural;”
- “melhoria das condições de vida nas

aglomerações urbanas críticas (segurança pública, saneamento, habitação, transporte coletivo, serviços urbanos, desporto, cultura e meio ambiente);”

- “mobilização da sociedade e comprometimento de todo o governo para a erradicação da miséria e da fome;” e
- “fortalecimento da cidadania e preservação dos valores nacionais.”

c) *quanto associadas à “Modernização Produtiva”*:

- “modernização e ampliação da infra-estrutura;”
- “aumento da participação do setor privado em investimentos para o desenvolvimento;”
- “fortalecimento de setores com potencial de inserção internacional e estímulo à inovação tecnológica e à reestruturação produtiva;”
- “melhoria educacional, com ênfase na educação básica;” e
- “modernização das relações trabalhistas.”

Como se vê, as estratégias relacionadas são muito amplas, parecendo mais uma relação de prioridades sócio-econômicas, de âmbito nacional, a serem permanentemente alcançadas pelos três níveis de governo: União, Estados e Municípios. Essas prioridades transparecem grande subjetividade, mostrando-se, conforme é enfocado, ser mais um conjunto de necessidades associado à vontade de superá-las, por exemplo, que estratégias imputam-se à União no emprego da “melhoria das condições de vida nas aglomerações urbanas críticas”, ou estas cabem somente aos próprios municípios que assistem a esses problemas, quotidianamente? Devemos acreditar que não, em face de tratar-se, clara e inequivocamente, de “Diretrizes da Ação do Governo”, enquanto federal.

A propósito, sobre essa questão, o Constituinte, quando insculpiu “a lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de

forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da *administração pública federal para...*” (grifo nosso), não se referiu apenas à administração pública, simplesmente, atribuindo-se à *administração pública* ampliada, decorrente da ação do Estado como um todo, nos diferentes níveis de administração estadual, municipal, direta, indireta, fundacional, ou empregada pelas empresas estatais, mas à administração pública federal.

Ademais, por meio desse raciocínio, pode-se concluir que, de acordo com o disposto no art. 37 da Constituição, ao se referir à administração pública federal como o conjunto dos Poderes da União, o campo de ação do PPA também inclui as diretrizes, objetivos e metas dos Poderes Legislativo e Judiciário.

Ao deter-se, ainda, sobre a parte primeira desse PPA, “Diretrizes da Ação Governamental”, vale acrescentar o item intitulado “Da alocação dos recursos”, que se mostra como um indicador no aporte preferencial de recursos a determinados setores de atuação governamental, contribuindo-se, enfim, em direção, apesar de tênue e ainda com certa dose de subjetividade, à função indicativa inerente ao planejamento voltado à iniciativa privada, e assim expõe:

“Sob o aspecto setorial, as prioridades serão dadas da seguinte forma:

- Nas áreas de saneamento básico, educação e ciência e tecnologia, a alocação dos recursos da União deve ser orientada preferencialmente para ações das quais resulte a redução dos desequilíbrios espaciais;
- Na área de recursos hídricos, a alocação dos recursos deve ser direcionada para regiões ou sub-regiões em que o *déficit* do balanço híbrido comprometa o abastecimento humano ou seja uma barreira estrutural para o desenvolvimento agropecuário;
- Na área de agricultura, a alocação dos recursos se fará prioritariamente para a pesquisa aplicada, reforma

agrária, capacitação dos produtores rurais, apoio à gestão das formas associativas de produção e integração das cadeias agro-industriais;

- Nas áreas da indústria e do comércio exterior, os recursos serão destinados preferencialmente à desconcentração geográfica da produção industrial, com o apoio às micro e pequenas empresas e com a elevação da qualidade e da competitividade;
- Na área de turismo, a alocação dos recursos deve ser orientada preferencialmente para inversões em infraestrutura turística e capacitação de recursos humanos;
- Na área de desenvolvimento social, os recursos devem ser aplicados em favor das regiões mais carentes do País, conforme diagnósticos contidos no trabalho “O Mapa da Fome: Subsídios à Formulação de Uma Política de Segurança Alimentar – 1994 – IPEA” e no relatório da Comissão Mista do Congresso Nacional que tratou do desequilíbrio econômico inter-regional brasileiro.”

A segunda parte do plano, destinada a apresentar “os objetivos e metas da ação governamental”, relaciona por áreas temáticas e por ações/projetos os objetivos e metas da administração pública sob a responsabilidade do Poder Executivo. São as seguintes áreas temáticas:

- “Infra-estrutura Econômica: envolvendo as áreas de transportes, de energia e de comunicações;
- Recursos Hídricos;
- Agricultura;
- Indústria e Comércio Exterior;
- Turismo;
- Ciência e Tecnologia;
- Meio Ambiente;
- Desenvolvimento Social: compreendendo as áreas da previdência social, assistência social, saúde, educação, saneamento, habitação, desenvolvimento urbano e trabalho;

- Cultura, Justiça, Segurança e Cidadania: compreendendo as áreas da cultura, da justiça e segurança pública e do desporto;
- Estado e Administração Pública: compreendendo as áreas de planejamento e administração pública, relações exteriores, defesa judicial e extrajudicial da união e fiscal e fazendária; e
- Defesa Nacional.”

O quadro que acompanha essa parte, relacionado com a exposição das metas, segundo essas áreas de atuação, está organizado nos seguintes níveis de agregação:

- ação (composto de vários objetivos afins);
- objetivos (composto de várias metas afins); e
- metas (identificável isoladamente, com indicação, em percentuais, da região ou regiões beneficiadas).

Vale citar, também, que esse PPA não definiu valores financeiros. Concentrou-se em definições estratégicas, consubstanciado em objetivos e em algumas metas fisicamente delineadas. Como avanço, pode-se citar a previsão de sua avaliação anual contida no próprio PPA⁵⁶.

A participação legislativa na elaboração desse PPA deu-se, ainda, de forma muito tímida. Concentrou-se, sobretudo, na reordenação do projeto encaminhado pelo Executivo, tornando-o mais próximo dos orçamentos. As proposições apresentadas no Legislativo pelos seus membros, materializadas em formas de emendas, voltaram-se mais aos aspectos orçamentários, propriamente ditos, preocupadas em assegurar a compatibilidade do PPA com o plano orçamentário, ou seja, como se aquele fosse um plano de dotações orçamentárias que, após suas definitivas inclusões, tornar-se-iam aptas a, efetivamente, figurarem no orçamento anual. Nada, portanto, foi criado que culminasse na inserção de políticas públicas eventualmente não contempladas pelo Poder Executivo. Introduziram-se algumas metas de caráter eminentemente

local, parecendo como estrategicamente posicionadas em viabilizar dotações orçamentárias futuras, e outras destinadas a alterar a regionalização pretendida.

De qualquer modo, cumpre-se relacionar os objetivos que foram incluídos nessa fase de elaboração do referido plano, no âmbito do Congresso Nacional, a saber:

➤ *Na área de Energia:*

– Inclusão do seguinte objetivo “ampliação da utilização do gás natural como fonte energética, com a construção do gasoduto Brasil-Bolívia, para o abastecimento do Centro-Oeste/Sudeste, e a consolidação do gasoduto do Nordeste”.

➤ *Na área de Recursos Hídricos:*

– Substituição do objetivo encaminhado pelo Poder Executivo, “estudo da viabilidade econômica e ambiental do Projeto Transposição de Águas do Rio São Francisco”, para “estudo de viabilidade econômica e ambiental, elaboração e implementação de um programa nacional de integração de bacias hidrográficas”.

➤ *Na área de Agricultura:*

– Inclusão do objetivo em implementar ações voltadas ao apoio e à gestão de entidades associativistas;

➤ *Na área de Educação:*

– Inclusão do objetivo “fortalecimento do ensino nas áreas rurais”.

Conclusões

O planejamento como técnica racional, conforme mencionamos no início desse estudo, pode ser perfeitamente empregado em economias capitalistas, em que o nível de intervenção do Estado na economia é mínimo, mesmo até em países como os Estados Unidos, com forte presença liberal.

O emprego do planejamento é recente. A União Soviética, por exemplo, que adotou o primeiro plano quinquenal em 1929, foi o único país, antes da Segunda Grande Guerra, a usar o planejamento de maneira sistemática.

No Brasil, o planejamento desenvolveu-se como um sistema misto de atuação governamental; serve-se como normativo, quando voltado à administração pública, e indicativo, quando reporta-se à iniciativa privada. A própria Constituição validou esse processo ao estabelecer em seu art. 174 essa classificação.

As primeiras aparições nessa linha, apesar de não caracterizada ainda como método, no processo, ocorreram a partir da década de trinta, quando o Estado começou a intervir, mesmo de forma não sistemática, mas continuamente crescente, na economia.

A Constituição de 1946, considerada à época como a Constituição *planejamentista*, conforme Costa (p. 40), referindo-se às citações da palavra plano, constantes em diversas de suas disposições constitucionais (art. 156, art. 198, art. 199, art. 29 – ADCT, etc.), e à presença da figura conhecida como vinculações de receitas (art. 15, IV, § 4º, art. 169) – que denota o compromisso da União em prover e manter, preferencialmente, certas ações, ou transferir recursos a outras esferas de governo – que, em certo sentido conduzem, em ambos os casos, e implicitamente, à idéia de planejamento, propiciou a primeira e única participação do Poder Legislativo, até 1988, na elaboração e aprovação de um plano federal, o Plano Salte.

Desde as primeiras intervenções governamentais até a consolidação do planejamento, estruturada no chamado sistema de planejamento federal, criado com o advento do Decreto-Lei 200, de 1967, o planejamento sempre esteve associado à política de desenvolvimento econômico consubstanciado no processo de industrialização do País, concebida sob a orientação inequívoca – durante os Governos de Getúlio e de JK – de promover a substituição de importações.

A partir do esgotamento do modelo baseado na substituição de importações, promovido pela absoluta falta de financiamento externo – considerando-se a inexistência de recursos internos suficientes nas

agências oficiais de fomento, mormente no BNDES –, por decorrência de mudanças estruturais havidas nos países centrais, principalmente, e que ocasionaram abruptas oscilações da taxa de juros internacionais, além da elevação do preço do barril de petróleo *in natura*, que, por sua vez, impingiram significativo viés nas contas externas do País, o retrocesso no processo de desenvolvimento, até então vigente, apresentou-se como inevitável.

Nesses dias, não estiveram presentes políticas voltadas ao desenvolvimento econômico, mas as centradas no controle fiscal e cambial, de cunho essencialmente monetarista. O Brasil passou a conviver, em um processo cíclico, com resultados recessivos e de estagnação do crescimento econômico, permeado por uma ambiência de inflação progressivamente crescente.

Com efeito, sem fontes de financiamento abundantes, o País, agravado pelo desequilíbrio de suas contas, tanto externas quanto internas, e sem recursos para esterilizar as dívidas com lastro em títulos públicos, impulsionado, sobretudo, pelo compasso crescente do estoque da Dívida Mobiliária Pública Federal – estimada em ser superior, atualmente, em valores correntes, a R\$ 300 bilhões, o que representa 1/3 (um terço) do PIB –, passa a se preocupar cada vez mais com sua capacidade de pagamento e, em conseqüência, em ser mais um controlador de gastos e um efetivo dependente do perfil de suas dívidas do que a alavanca imprescindível ao desenvolvimento econômico e social.

Antes, porém, de ter alcançado o desequilíbrio ensejado a partir da segunda metade da década de setenta, quando o País ainda trilhava a trajetória do desenvolvimento econômico, a presença do Estado sempre foi marcante na alavancagem desse desenvolvimento, indubitavelmente marcado pelo sentimento nacionalista.

Na consecução desse objetivo estratégico, conscientemente introduzido no aparelhamento Estatal a partir do Estado Novo,

serviu-se o Estado de novas técnicas de concepção e inserção de políticas públicas na burocracia tradicional. Vários autores atribuem a essas técnicas e ao firme propósito de implementação do processo de industrialização no País a matriz de mudança: de um país essencialmente agrário ao relativamente industrializado; de população concentrada no meio rural à urbana.

Ao longo desse processo, esteve sempre presente a atuação do técnico, chamado por Galbraith de tecnoburocrata. Esse ator teve relevante participação no fortalecimento do Estado. Ocupou, dentro do Executivo, papel crucial na formulação e implementação de políticas públicas, desde a formação de uma agenda voltada a esse fim até a formulação e execução dessas políticas, apesar de não partilhá-la, enquanto representante do Estado, com a esfera política, representada por excelência pelo Poder Legislativo.

Durante o regime militar, aprofunda-se o Poder Executivo como forte centralizador de decisões, com substantiva assunção de atividades privadas, incorporando-se de ações empreendedoras, além de assomar-se ao poder quase absoluto de legiferar, possibilitado, principalmente, pelo uso dos decretos-leis, quando não provido por normas, resoluções e portarias, em assuntos não conhecidos pelo Legislativo, mas de competência de entidades ou de órgãos do próprio Executivo, tais como os Conselhos de Desenvolvimento Econômico e Monetário Nacional, o Banco Central do Brasil etc. Esses fatores contribuíram para certa superposição do Poder Executivo sobre o Legislativo, mormente nos assuntos compreendidos pelas finanças públicas.

Observe-se que, sobre esse poder legiferante excepcional do Executivo, o instituto da Medida Provisória, conforme vem sendo utilizado⁵⁷, sem limitação ou fronteiras de qualquer ordem, tem colocado o Legislativo na incômoda posição de seguir a reboque da fúria normativa do Poder Executivo e, em certa medida, ter contribuído para a manutenção da situação de dese-

quilíbrio entre os Poderes da União, observada sob a égide da Constituição anterior.

Com o advento da nova Carta, o plano plurianual surge, em meio a isso, para atuar como um plano de médio prazo, compreendendo, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal, inclusive dos Poderes Legislativo e Judiciário, para as despesas de capital, além das despesas correntes provenientes das despesas de capital previstas no plano, assim como para as despesas correntes relativas aos programas de duração continuada.

Pela análise isolada, considerando-se apenas o disposto no artigo 165, § 1º, pretende o PPA ser um plano voltado somente ao Estado representado pelos Poderes da União e das despesas desenvolvidas por estes. Contudo, sendo o Estado também “regulador da atividade econômica” e a função de planejamento também orientada à iniciativa privada, na forma de “indicativo para o setor privado”, e os demais planos previstos pela Constituição – a lei orçamentária anual e os planos regionais e setoriais – estabelecerem estrita conformidade com o PPA (CF, art. 165, § 3º), é crível concebê-lo como um plano de dimensões bem superiores ao que aparentemente se mostra ou tem sido considerado.

As limitações e confusões, a nosso ver ocorridas na concepção dos planos plurianuais havidos, derivaram sobretudo da ausência da lei complementar que disciplinaria a relação entre esses planos, a efetividade do novo sistema de planejamento e de orçamento e, principalmente, a normalização das relações entre os Poderes da União.

A respeito do assunto anterior, o Executivo levou décadas para desenvolver sua estrutura burocrata, denominada por Ianni de tecnoestrutura⁵⁸. O Legislativo, a seu turno, afastado das decisões, e sem poder sequer destinar a si próprio recursos orçamentários ao aprimoramento e à formação dos meios necessários a alcançar, vê-se, com a súbita possibilidade de partilhar,

juntamente com o Executivo, a órbita decisiva nos assuntos abrangidos pelos orçamentos, na sua nova configuração, totalmente despreparado, sem apoio técnico suficiente frente aos novos desafios, tanto de recursos materiais, informatizados, com capacidade geradora de informações, quanto de um número de pessoas habilitadas ao assessoramento sistemático e providencial à altura da velocidade tecnocrata do Executivo e com capacidade de influir no processo.

Tornam-se perfeitamente naturais, em uma perspectiva histórica, os erros assistidos na concepção desses planos, relacionados na apropriação ética das novas, e portanto difíceis, prerrogativas.

De lá pra cá, alguns avanços já foram realizados e outros caminham nessa linha. O Regimento Interno do Congresso Nacional, por exemplo, quando da concepção da nova Carta, apresentava-se totalmente desatualizado, precisando urgentemente de uma revisão ampla, e o Congresso vem-se empenhando nesse sentido. Tanto é que o processo de elaboração orçamentária dá-se hoje com a maior transparência e eficiência possíveis, graças ao estabelecimento de novas regras regimentais.

Muito há que fazer! Existindo consciência política voltada ao estabelecimento claro dos objetivos e metas de médio prazo sobre as metas de curto prazo e à formulação e implementação de políticas públicas, por meio da co-autoria dos planos, em especial o PPA, será importante que se afirme o fortalecimento da estrutura técnica do Congresso Nacional, a fim de que se possa tanto tornar eficientemente factível a apreciação das medidas provisórias e dos projetos de leis encaminhados ao Congresso Nacional pelo Executivo, quanto analisar e estabelecer parâmetros, com o viés centrado na avaliação de viabilidade econômica das ações propostas, ou aprovadas pelo Legislativo, em relação aos objetivos econômicos ou sociais pretendidos.

Em outras palavras, é importante separar dotações orçamentárias de objetivos e

metas nacionais. As dotações são os meios à consecução dos objetivos e das metas delineados em um plano. Planos com perspectivas temporais distintas não podem ser elaborados ou apreciados ao mesmo tempo, ou seja, não podem ser concebidos ou transformados em lei concomitante com orçamentos anuais, quando são discutidas premências de curto prazo. O cenário é outro, as discussões voltam-se necessariamente às questões presentes.

É importante complementar também, pelo entendimento das disposições constitucionais e embora os planos plurianuais possam constituir-se em importante instrumento do planejamento, que tais diplomas foram imaginados sob a ótica das despesas do Estado. Em nenhum dispositivo são atribuídos ingredientes que não sejam os relacionados com despesas, e apenas despesas, e que compreendam exercícios financeiros contíguos. Para considerá-los como planos de desenvolvimento, como vimos no passado, são necessários que estes tenham um espectro de ação muito maior, envolvam todas as esferas de governo e encerrem políticas direcionadas à sociedade com a participação inclusive do setor privado e das entidades que integram o chamado terceiro setor, que hoje exercem um importante papel junto à população menos assistida.

Inexistiu, portanto, em relação aos planos federais, qualquer participação direta do Legislativo nesse processo de desenvolvimento. A única intervenção substantiva havida, embora se restringisse aos aspectos financeiros e tenha sido procedida no âmbito do Executivo, ocorreu com o Plano SALTE. Evidentemente, se o Congresso Nacional possuísse uma estrutura técnica à altura da existente no Executivo, as discussões e decisões poderiam dar-se com maior aprofundamento e consciência.

Dessa feita, é nosso entendimento que somente com um Legislativo autônomo e totalmente independente, na acepção maior da palavra, em relação ao Executivo, e suficientemente capaz, apoiado em uma

estrutura técnica adequada, com melhor especialização, para conter o rolo compressor do poder legiferante impelido pelo Executivo e de avaliar, com aprofundamento, as ações propostas no bojo dos planos ou na propositura das leis, isto é, tanto em relação às patrocinadas pelo Executivo quanto às concebidas no âmbito do Congresso Nacional, é que, quiçá, conseguiremos efetivamente participar da implementação (que inclui o acompanhamento) das políticas públicas e, conseqüentemente, tornarmos melhor representados nas discussões e questões de relevo, não somente econômicas mas sobretudo sociais.

Notas

¹ Referimo-nos à prestação anual de contas atribuídas ao Presidente da República pela Constituição Federal, art. 84, inciso XXIV.

² Referimo-nos ao exercício do controle externo exercido pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, CF, art. 71, I.

³ A Lei 4.320, de 17.3.64, arts. 34 e 35, considera como competente ao exercício financeiro, coincidente com o ano civil, “as despesas nele legalmente empenhadas”.

⁴ Instrumento de planejamento introduzido pela Constituição Federal de 1988, art. 165.

⁵ Termos introduzidos ao Direito Financeiro pela Constituição Federal de 1988, art. 165, § 1º.

⁶ Sanches, O. Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, exerceu a Coordenação Técnica do Orçamento por ocasião da elaboração do projeto de lei orçamentária anual da União para 1993, efetivamente concebido, no âmbito do Congresso Nacional, por técnicos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, sem a colaboração ou apoio do Executivo.

⁷ A Constituição Federal de 1988 foi promulgada em 5.10.1988. A vigência dos instrumentos de planejamento e de orçamento, tais como a Lei Orçamentária Anual, somente começou a prevalecer no ano seguinte, 1989. A sistematização das emendas e a concepção do orçamento da União só foram concretizadas, no âmbito do Congresso Nacional, a partir de 1993, com a apreciação da proposta orçamentária para 1994.

⁸ Lei Fundamental (*Grundgesetz*) 1947, reformulada em 1967 e 1969, conforme citada por Torres.

⁹ Referimo-nos às receitas vinculadas a determinado fim ou instituição pública e às despesas tidas

como irredutíveis, ambas amparadas por lei ou por disposição constitucional.

¹⁰ A Constituição de 1946 permitia que o Legislativo modificasse a proposta orçamentária encaminhada pelo Executivo sem restrições quanto ao limite de modificações ou de inclusões de despesas. Mas naqueles anos ainda não era conhecido o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias nem se cogitava da antecipação formal e prévia, por meio de outras leis, referindo-se à lei de diretrizes, com a finalidade precipua de reordenar a lei orçamentária anual e de estabelecer-lhe o norte.

¹¹ Os orçamentos brasileiros, apesar de aprovados em forma de lei, apenas autorizam o Executivo, no tocante às despesas de sua competência, a realizar até o limite de seus totais e no atendimento do estabelecido nas classificações programadas na própria lei orçamentária, observado o disposto na lei de diretrizes orçamentárias vigente. Cabe ao próprio Executivo, no entanto, a faculdade de realizá-lo ou não, isto é, salvos os casos em que as ações programadas nos orçamentos não tenham seu cumprimento exigido por lei ou por norma constitucional, tais como as que incorporem as despesas com o pessoal, parcela da dívida, precatórios etc. Este, em princípio, não dispõe da faculdade para realização dessas despesas, consideradas como compulsórias ou irredutíveis.

¹² Referimo-nos ao preceito constitucional que estabelece compatibilidade da lei orçamentária anual com o plano plurianual (art. 165, § 7º).

¹³ Ao Projeto de Lei nº 44/91-CN, que dispõe sobre os orçamentos da União para o exercício de 1992, foram oferecidas 76.114 emendas, subscritas individualmente pelos membros do Congresso Nacional, conforme constam dos registros da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização.

¹⁴ Criado pelo Decreto-Lei nº 1.058, de 19 de janeiro de 1939.

¹⁵ Criado pelo Decreto-Lei nº 6.144, de 29 de dezembro de 1943.

¹⁶ A taxa sobre operações cambiais, que se constituiu na principal fonte de receitas do Plano Especial e do Plano de Obras e Equipamentos (POE), foi criada em 27 de dezembro de 1937, por meio do DL nº 97, e extinta em 27 de fevereiro de 1946, com o DL nº 9.025. Com sua extinção, o POE perdeu sua principal fonte de recursos e, em decorrência, teve seu abandono anunciado, em 5 de dezembro de 1946, pelo Diretor-Geral do DASP.

¹⁷ Mensagem ao Congresso Nacional do Presidente da República Eurico Gaspar Dutra (março de 1949).

¹⁸ A Lei 1.102, de 18 de maio de 1950, que criou o Plano SALTE, estabeleceu que a movimentação, aplicação e comprovação das dotações a ele destinadas seriam feitas na forma do DL nº 6.144, de 29 de dezembro de 1944, que criou o POE. Tal estabelecimento, no entanto, encarregava à Comissão de Orçamento do Ministério da Fazenda a responsabilidade pela

execução dessas atribuições. Ocorre que, em 1950, essa Comissão foi extinta e em seu lugar surgiu a Divisão de Orçamento e Organização do DASP. Criou-se, assim, um conflito de competência permanente entre o Diretor-Geral do DASP e o Ministro de Estado dos Negócios da Fazenda (antigo Ministério da Fazenda), a quem cabia a movimentação financeira do orçamento e do plano.

¹⁹ Havia dificuldades de coordenação do Plano, exercida pelo Diretor-Geral do DASP. Por meio do Decreto nº 28.225, de 12 de junho de 1950, foi criada a função do Administrador-Geral do Plano SALTE, sendo ocupada pelo Diretor-Geral do DASP, com grandes poderes administrativos, inclusive, com a faculdade de rever os objetivos do Plano, pelo menos em termos quantitativos ou em relação à conveniência de realização. Apesar dos poderes concedidos ao Administrador-Geral, coube, praticamente, aos ministros a realização dos vários projetos, segundo sua natureza de gestão e de acordo com os critérios da execução descentralizada, perdendo-se, em consequência, a perspectiva de médio prazo que era inerente ao Plano por ocasião de sua concepção. Assim, parafraseando Costa (p.104), “pela precariedade de sua estrutura administrativa, o plano converteu-se, nessa fase, numa simples fonte de suplementação de verbas”.

²⁰ Em setores, como os de transporte e de energia, v.g., em que a ação estatal era desenvolvida para criar condições infra-estruturais, o planejamento poderia ficar adstrito aos órgãos governamentais, em caráter impositivo. Ao passo que, em existindo situações em que o Governo objetivasse acelerar o ritmo de produção de bens e serviços em determinados setores, v.g., a ação caberia à iniciativa privada. A característica impositiva do Plano SALTE foi revogada pela Lei nº 1.504, de 15 de dezembro de 1951, por iniciativa do Presidente Vargas, que solicitou ao Congresso Nacional sua revogação, transformando-a em mera autorização legislativa de obras e empreendimentos.

²¹ Costa (p. 140) cita que entre 1940 a 1960, 19 das 25 capitais de Estados e Territórios tiveram a população duplicada.

²² O atual Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) foi criado pela Lei nº 1.628, de 20 de junho de 1952.

²³ Informação retirada do Relatório Anual do BNDE de 1957 (p. 66), conforme Costa, p. 144.

²⁴ Costa (p. 149) considera que o Plano de Metas ficou popularmente conhecido como Programa de Metas.

²⁵ Para Matus, citado por Teixeira (p. 115), o conceito de programa “como uma oferta de enfrentamento a alguns problemas. E também uma convocação à ação. Em nível político, pode ter a forma de um programa eleitoral que compreenda diversas dimensões políticas, econômicas e culturais e estabeleça um compromisso do dirigente com a base social que o ator

social tenta representar. Como proposta, ele se diferencia do plano, da mesma forma que uma idéia representa apenas o ponto de partida do projeto que permite realizá-la”.

²⁶ Alguns autores, como Teixeira, consideram que o então candidato à Presidência da República, Juscelino Kubitschek, tenha adotado a estratégia política de não difundir as fontes de financiamento que suportariam seu plano a fim de não obter oposição ou críticas contundentes.

²⁷ A Constituição de 1937 permitia que o Executivo pudesse adotar orçamento especial de investimentos paralelo ao orçamento corrente de custeio. Com a promulgação da Carta de 1946, tal prerrogativa foi abolida, sendo estabelecida vedação à coexistência de planos desvinculados da lei de orçamento. Durante a vigência do Plano SALTE, foi observada essa vedação, fato não ocorrido durante o Plano de Metas (Costa, p. 99).

²⁸ “A influência do Congresso na implantação do PLAME limitava-se às deliberações orçamentárias anuais, no que concernia a 10 das 30 metas, correspondentes a menos de vinte por cento dos dispêndios totais. Essa influência tinha ainda a limitação dos fundos vinculados que atingiam 55% do total de recursos oriundos de dotações orçamentárias. Dos restantes 45%, parcelas ponderáveis eram vinculadas por lei a programas regionais como o do Vale do São Francisco, o da Amazônia e o Polígono das Secas” (Costa, p. 165).

²⁹ É facultado ao Legislativo alterar os projetos de lei do orçamento anual, ou de seus créditos adicionais (CF, art. 166, § 3º, II). A outra variável, compreendida pelas receitas que financiam essas mesmas despesas, não pode, em princípio, ser alterada pelo Legislativo. O pano de fundo que conforma essas variáveis decorre de um postulado básico definido pelo direito financeiro como equilíbrio orçamentário.

³⁰ A Carta de 1988 assegura a participação legislativa na parte referente às despesas orçamentárias desde que estas não conflitem com o estabelecido no plano plurianual e na lei de diretrizes orçamentárias em vigor (art. 166, §3º, I).

³¹ Referimo-nos às despesas previstas para pagamento de despesas correntes devidas por disposição constitucional ou legal e por essa razão devam ser realizadas (v.g. transferências constitucionais a Estados e Municípios, pessoal e encargos sociais, serviço da dívida, etc.) e outras, também urgentes, estabelecidas pela natureza em que são revestidas e que, de certo modo, podem produzir comoção social. (v.g. manutenção dos hospitais públicos, dos benefícios da previdência social, etc.).

³² Refere-se ao expediente utilizado pelo Executivo, posteriormente à Carta de 1988, segundo o qual são estabelecidos os níveis e a identificação da despesa a serem cortados ou, por exclusão, passíveis de realização no orçamento aprovado pelo Legislativo em

relação às despesas de sua responsabilidade ou gestão, ou seja, àquelas compreendidas no âmbito do próprio Executivo.

³³ Emenda Constitucional nº 9, art. 9º.

³⁴ Com o advento do Decreto-Lei 200, de 1967, regulamentado pelo Decreto nº 71.353, de 9.11.72, a atividade de planejamento passa finalmente a compreender a administração direta do serviço público e ser considerada pelo Estado como inerente às suas atribuições correntes. A concepção de desenvolvimento é enfim formalizada e a sua busca passa a ser constante por boa parte do período dominado pelo regime.

³⁵ I PND (Lei nº 5.727, de 4 de novembro de 1971, dispõe sobre o plano para o período de 1972 a 1974; RCN nº 1, de 15 de maio de 1972, aprova as partes reformuladas do I PND); II PND (Lei nº 6.151, de 4 de dezembro de 1974, dispõe sobre o plano para o período de 1975 a 1979; RCN nº 1, de 23 de abril de 1975, aprova as partes reformuladas do II PND); III PND (RCN nº 1, de 5 de dezembro de 1979, aprova o III PND para o período de 1980 a 1985; RCN nº 1, de 22 de maio de 1980, aprova as partes reformuladas do III PND).

³⁶ Lei nº 7.486, de 6 de junho de 1986.

³⁷ Plano Trienal (1962-março de 1964).

³⁸ Plano de Ação Econômica do Governo (1968-1966).

³⁹ Plano Estratégico de Desenvolvimento (1968-1970).

⁴⁰ Segundo Teixeira, o BIRD define programa como sendo a aplicação do planejamento em determinado setor da economia e projeto como sendo a aplicação específica dentro de um determinado setor (p. 23).

⁴¹ O Senador José Serra, quando Deputado Constituinte, foi relator na Constituinte da Comissão Temática sobre "Tributação, Orçamento e Finanças".

⁴² O art. 65, § 1º, da CF de 1969 estabelecia: "Não é objeto de deliberação a emenda de que decorra aumento de despesa global ou de cada órgão, fundo, projeto ou programa, ou que vise modificar-lhe o montante, natureza ou o objetivo".

⁴³ Na verdade, apenas parte do orçamento recebe tal chancela compreendida pelo conjunto de despesas sem amparo legal ou constitucional para seu cumprimento.

⁴⁴ Dado apresentado pelo Ministro da Fazenda, em entrevista coletiva recentemente realizada, em cadeia de rádio e televisão, por oportunidade da anúncio das atuais medidas de caráter fiscal.

⁴⁵ Lei 4.320, de 17.3.64, que Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para Elaboração e Controle dos Orçamentos e Balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

⁴⁶ Lei nº 9.082, de 25 de julho de 1995, art. 3º.

⁴⁷ Por meio da Mensagem nº 140 de 1990 - CN, 636/90, na origem.

⁴⁸ Lei nº 8.173, de 30 de janeiro de 1991.

⁴⁹ Na linguagem orçamentária, entende-se como

"programa" e "subprograma", as partes da classificação da despesa pública, utilizada nos últimos anos e adotada pelo serviço público federal para denominar os vários níveis e especificidades de ações, baseada na qual a própria administração pública busca a realização da ação governamental. Assim, utilizam-se os seguintes entendimentos: a) para "função", como a maior aglutinação de despesas afins dentro de um setor de governo; b) para "programa", a aglutinação dos meios e instrumentos de ação; c) para "subprogramas", o somatório dos objetivos parciais, identificáveis dentro dos programas.

⁵⁰ Entendemos que o constituinte ao se referir exclusivamente às prioridades como integrantes das leis de diretrizes orçamentárias (art. 165, §§ 1º e 2º), considerando-se a limitação imposta pela escassez de recursos, que é própria em qualquer economia, e o princípio emanado da Constituição (art. 174, § 1º), na busca do desenvolvimento nacional equilibrado, quis estabelecer certa graduação ou preferência, no tempo, entre os objetivos e metas contemplados no plano de médio prazo, o Plano Plurianual.

⁵¹ A Lei que dispõe sobre o 1º PPA estabelece no art. 5º: "O Plano Plurianual...ao longo de sua vigência, somente poderá ser revisado, ou modificado, por meio de lei específica, sendo que o projeto de lei relativo à primeira revisão deverá ser encaminhado ao Congresso Nacional por ocasião da abertura da Sessão Legislativa de 1992."

⁵² Alguns autores, e em especial a mídia, consideraram que a confusão na elaboração orçamentária no âmbito do Congresso Nacional, ocorrida em seguida à promulgação da Constituição, favoreceu práticas consideradas ilegítimas e, sobretudo, antiéticas, que, posteriormente, redundariam em desvios de recursos ou das finalidades contidas na lei orçamentária anual ou em seus créditos adicionais. Parecia haver, na época, um claro propósito em "compatibilizar" o PPA com as leis orçamentárias anuais, consubstanciando-se em processo inverso ao estabelecido pela Constituição. Após alguns anos, com os escândalos conhecidos como "CPI do Orçamento" e "CPI do PC", descobriu-se parte das razões que motivaram essa inversão, pautada em tornar compatível o que fosse decidido por ocasião das leis orçamentárias (Ver Salomão, L. A.).

⁵³ Refere-se à Lei nº 8.446, de 21 de julho de 1992.

⁵⁴ Referimo-nos às áreas de atuação governamental e não ao objeto a ser tratado pelos planos setoriais previstos na CF, art. 165, § 4º.

⁵⁵ O 2º PPA foi aprovado pela Lei nº 9.276, de 9 de maio de 1996.

⁵⁶ Lei nº 9.276, de 9.5.96, art. 2º.

⁵⁷ Referimo-nos ao dispositivo constitucional que estabelece a edição de medida provisória somente nos casos de relevância e urgência, art. 62.

⁵⁸ Teixeira, A, em *Planejamento público: de Getúlio a JK (1930-1960)*, refere-se a Tecnoestrutura Estatal, con-

forme conceituada por Ianni, “como um estágio novo do desenvolvimento do Poder Executivo, quando este incorpora, de modo cada vez mais sistemático e permanente, o pensamento técnico-científico e as técnicas de planejamento. Seu elemento político essencial é a hipertrofia do Executivo”. Não se trata da simples aplicação do conceito de John K. Galbraith. O conceito claramente definido por Ianni engloba “tanto os técnicos como os órgãos e os próprios meios necessários à elaboração, execução e controle da política econômica do governo”.

Bibliografia

- ABREU, Haroldo. *A trajetória e o significado das políticas públicas: um desafio democrático*. Rio de Janeiro: Proposta, n. 59, p. 5-15, dez. 1993.
- ALVES, Denysard O., SAYAD, João. O plano estratégico de desenvolvimento. In: Lafer B. M. (Org.). *Planejamento no Brasil*. 5. ed. São Paulo: Perspectiva, 1997.
- BUCCI, Maria P. D. Políticas públicas e Direito Administrativo. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, ano 34, n. 133, jan./mar. 1997. p.89-98.
- CARDOSO, Fernando H. Aspectos políticos do planejamento. In: Lafer B. M. (Org.). *Planejamento no Brasil*. 5. ed. São Paulo: Perspectiva, 1997.
- CONTI, José M. C. *Direito Financeiro na Constituição de 1988*. São Paulo: Oliveira Mendes, 1998.
- COSTA, Jorge G. *Planejamento governamental: a experiência brasileira*. 1. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971.
- DALAND, Robert T. *Estratégia e estilo do planejamento brasileiro*. 1. ed. Tradução por Carlos Kronauer. Rio de Janeiro: Lidor, 1967.
- GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 1997.
- IANNI, Otávio. *Estado e planejamento econômico no Brasil*. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977.
- JÁCOME, José Maria. O planejamento administrativo para o desenvolvimento econômico e social na América Latina. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, n. 4, 2º sem. 1968. p.7-57.
- LAFER, Betty M. O conceito de planejamento. In: Lafer B. M. (Org.). *Planejamento no Brasil*. 5. ed. São Paulo: Perspectiva, 1997.
- LAFER, Celso. O planejamento no Brasil: observações sobre o plano de metas (1956-1961). In: Lafer B. M. (Org.). *Planejamento no Brasil*. 5. ed. São Paulo: Perspectiva, 1997.
- MACEDO, Roberto B. M. Plano trienal de desenvolvimento econômico e social (1963-1965). In: Lafer B. M. (Org.). *Planejamento no Brasil*. 5. ed. São Paulo: Perspectiva, 1997.
- MARTONE, Celso L. Análise do plano de ação econômica do governo (PAEG) (1964-1966). In: Lafer B. M. (Org.). *Planejamento no Brasil*. 5. ed. São Paulo: Perspectiva, 1997.
- MATUS, Carlos. *Política, planejamento & governo*. Brasília: IPEA, 1993.
- MONTEIRO, Jorge Vianna. *Fundamentos da política pública*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1982.
- SALOMÃO, Luiz Alfredo. *Democracia x corrupção: segredos e lições da CPI do orçamento*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.
- SANCHES, Osvaldo M. O ciclo orçamentário: uma reavaliação à luz da Constituição de 1988. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 27, n. 4, out./dez. 1993. p. 54-76.
- _____. Processo orçamentário federal: problemas, causas e indicativos de solução. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, ano 32, n. 126, p. 9-31-1995.abr./jun.
- _____. A participação do Poder Legislativo na análise e aprovação do orçamento. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, ano 33, n. 131, jul./set. 1996.p. 59-77
- _____. A atuação do Poder Legislativo no orçamento: problemas e imperativos de um novo modelo. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, ano 35, n. 138, abr./jun. 1998. p. 5-23
- _____. *Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins*. Brasília: Prisma, 1997.
- SERRA, José. A Constituição e o gasto público. In: REIS VELOSO, João P. (Org.). *Modernização política e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1990.
- _____. *Orçamento no Brasil: as raízes da crise*. São Paulo: Atual Editora Ltda., 1994.
- SILVA, Marcos F. G. Políticas de governo e planejamento estratégico como problemas de escolha pública – II. *Revista de Administração de Empresas*. São Paulo, v. 36, n. 4, out./dez. 1996. p. 38-50
- SOUZA, Nelson M. Tecocracia e nacionalismo. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, n. 2., 2º sem. 1967. p. 71-111
- _____. O planejamento econômico no Brasil. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, n. 4, 2º sem. 1968. p.7-57
- TARAPANOFF, Kira. Planejamento governamental no Brasil. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, ano 29, n. 114, p. 549-568, abr./jun. 1992.
- TEIXEIRA, Alberto. *Planejamento público: de Getúlio a JK (1930 – 1960)*. Fortaleza: IPLANCE, 1997.
- TORRES, Ricardo L. *O orçamento na Constituição*. Rio de Janeiro: Renovar, 1995.

