

RBPO

REVISTA BRASILEIRA DE
PLANEJAMENTO
E ORÇAMENTO



Volume 1 - Número 1

2011

Expediente

Editor Márcio Gimene de Oliveira

Equipe Editorial Leandro Freitas Couto e Eduardo Rodrigues

Assessoria de Comunicação Camila Jungles

Diagramação Leandro Celes

Sumário

Artigos

- Sistema de planejamento federal: novas respostas para velhos e novos desafios** 4
Federal planning system: new answers to old and new challenges
Leandro Freitas Couto <leandro.couto@gmail.com>
- Planejamento, projeto nacional e desenvolvimento regional** 15
Planning, national project and regional development
Márcio Gimene de Oliveira <gimene12@gmail.com>
- Relações entre plano e orçamento: da subordinação à coordenação** 28
Relations between plan and budget: from subordination to coordination
Rodrigo Oliveira de Faria <rodrigofaria@ymail.com>
- Uma década de gastos orçamentários na área de defesa nacional - 2000 a 2010: análises e tendências.** 43
A decade of budget expenditures on national defense - 2000 to 2010: analyses and trends.
Mauro Ceza Nogueira do Nascimento <cezabr@gmail.com>
- Quem conhece o setor elétrico brasileiro?** 58
Who really knows the brazilian electric sector?
Roberto Pereira d'Araujo <araujorcm@globo.com>
- Comunicações**
- O papel do Estado e o lugar do planejamento** 76
The role of the State and the place of planning
Carlos Lessa
- Sistema federal de planejamento e orçamento: o ideal e a realidade** 85
Federal system of planning and budget: the ideal and the reality
Ronaldo Coutinho
- Manifesto de lançamento do Fórum de Planejamento e Desenvolvimento Nacional** 91

Sistema de planejamento federal: novas respostas para velhos e novos desafios



Federal planning system: new answers to old and new challenges

Leandro Freitas Couto <leandro.couto@gmail.com>

Analista de Planejamento e Orçamento

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília-DF, Brasil

Recebido 26-fev-2011 **Aceito** 19-abr-2011

Resumo O presente artigo objetiva apresentar uma reflexão sobre o sistema de planejamento federal, resgatando seu histórico e dinâmica atual. Expõe-se a contradição de se ter fortalecido o planejamento setorial nos anos recentes, bem como alguns órgãos que exercem claras funções de planejamento, sem se articular em um sistema coeso, com os órgãos centrais de planejamento cumprindo, por vezes, apenas funções burocráticas. Propõe-se novo arranjo ao sistema de planejamento para que recupere com vigor suas funções e ofereça ao país respostas compatíveis com a plenitude de sua potencialidade.

Palavras-chave: sistema de planejamento federal, plano nacional de desenvolvimento, planos plurianuais.

Abstract *This article presents a reflection on the federal planning system, thus restoring their historical and current dynamics. It explains the contradiction of having strengthened the sectoral planning in recent years, as well as some institutions which exercise functions of planning, without articulating a cohesive system with the central planning bodies fulfilling, sometimes, just bureaucratic functions. It is proposed new arrangement to the planning system to recover their duties with strength and offer to the country consistent answers with the fullness of their potential.*

Key-words: *federal planning system, national development plan; plurinannual plans.*

Introdução

O Brasil tem um rico histórico em planejamento público. Desde Vargas, a partir da revolução de 30, o Estado nacional foi sendo dotado de capacidade técnica e institucional para pôr em marcha o desafio de construir e implementar planos de desenvolvimento. Entre 1930 e 1980, quando acumulou uma das maiores taxas de crescimento do globo, a atividade de planejamento do Estado teve especial relevância.

A partir dos anos 1980, quando se decreta a falência do estado nacional-desenvolvimentista, o Brasil passa a enfrentar elevadas taxas inflacionárias, desequilíbrios estruturais nas suas contas externas levam a decretação da moratória da dívida externa e um período prolongado de recessão econômica. O planejamento sai da ordem do dia, quando as emergências do curto prazo tomavam o espaço e o tempo de uma construção sólida de futuro.

Com a ascensão do neoliberalismo nos anos 1990, a estrutura de planejamento, adormecida, é reinventada na agenda de modernização do Estado. Propostas de inovações metodológicas não foram acompanhadas de uma atenção ao conteúdo e à institucionalidade que lhe daria vida. Os planos plurianuais – PPAs, um dos principais instrumentos de planejamento previstos na CF 88, não têm sido revestidos de legitimidade política que lhes confira capacidade de coordenação das diversas áreas de governo, tampouco têm sido capazes de explicitar um projeto de desenvolvimento para o país, ainda que tenham apresentado melhorias nas suas últimas versões.

Já nos anos 2000, o Governo Lula da Silva foi contraditório com o tratamento concedido ao planejamento. Fortaleceu-se o planejamento setorial, bem como ganharam relevância alguns órgãos que exerceram funções intrínsecas ao exercício de planejamento, mas não foi construída uma articulação satisfatória do todo.

O presente artigo objetiva apresentar, em caráter provocativo, uma reflexão sobre o sistema de planejamento federal, com uma visão institucionalista sobre um dos problemas observados atualmente no plano plurianual. O exercício de planejamento numa sociedade complexa e democrática como a brasileira exige uma articulação e coordenação do seu sistema de planejamento que o atual desenho não tem sido capaz de responder. Mais ainda, um almejado plano nacional de desenvolvimento certamente não será fruto de voluntarismos personalistas ou tarefa exclusiva de qualquer insulamento burocrático.

Parte-se da perspectiva de que a relação entre os órgãos que deveriam ser responsáveis pela coordenação do sistema de planejamento e orçamento e as pontas desse sistema é falha. Muitas vezes, as SPOAs não participam, de fato, do planejamento dos órgãos setoriais, da definição das suas políticas públicas, ao mesmo passo que recebem apenas orientações metodológicas/processuais dos órgãos que deveriam lhes oferecer, também, direcionamentos estratégicos.

O enclausuramento em processos formais/legais dos órgãos de coordenação turvou-lhes a perspectiva estratégica, o insulamento burocrático lhes minou a articulação política e, com isso, a construção estratégica ficou comprometida. Propõe-se novo arranjo ao sistema de planejamento para que recupere com vigor suas funções e ofereça ao país a plenitude de sua potencialidade: um plano nacional de desenvolvimento.

Histórico

A revolução de 1930 é a marca de uma inflexão importante na sociedade e no Estado brasileiro, o que inclui o início da história do planejamento estatal que já completa quase um século, embora bastante enfraquecido nos últimos anos. Até então, o interesse nacional era a tradução dos interesses da elite agrário-exportadora, um liberalismo conservador mantinha a sociedade brasileira na sua infância produtiva, que era parte passiva da expansão da sociedade internacional européia engendrada a partir da amarração de tratados bilaterais como instrumento desse ordenamento internacional.

O Brasil assentia com uma posição primária na divisão internacional do trabalho que se desenhava, exportando bens primários e importando manufaturas as mais variadas. Estratégia consonante com os interesses estrangeiros, o Brasil alcançava prestígio e crédito internacional que lhe permitiram manter-se na mesma rota por mais de um século, até que fosse severamente abalada por uma forte crise internacional (CERVO, 2008).

A crise de 1929 teve impactos profundos na economia e no Estado brasileiro. O controle e os interesses das classes agrícolas que comandavam o país abrem espaço às demandas de setores sociais que defendiam a industrialização. E a promoção da indústria brasileira exigia um esforço contumaz de planejamento governamental, enquanto a realidade social se tornava mais complexa, expressando novos interesses que buscavam canais de expressão no corpo estatal.

Nessa linha, a administração Vargas promove reformas no Estado para se adequar à nova realidade, e cria o que pode ser considerado o primeiro órgão com funções de planejamento em 1934, o Conselho Federal de Comércio Exterior (REZENDE, 2009). A criação do Departamento de Administração do Serviço Público – DASP veio quatro anos depois, e, na tentativa de modernização do Estado, racionalização técnico-burocrática no debate contra o patrimonialismo tradicional, foi responsável pelo primeiro plano quinquenal brasileiro para o período de 1939/1943.(BARIANI, 2004)

Assim, o Brasil, e a América Latina, em geral, transitavam para um novo paradigma, baseado na posição central do Estado na condução do desenvolvimento econômico nacional: o nacional-desenvolvimentismo. Frente ao protecionismo nos países avançados, aumenta a pressão pela industrialização nacional, e Getúlio Vargas percebe a necessidade de dotar o Estado brasileiro

de instrumentos que dêem condições de promover essa tarefa. Cabe ressaltar que estava na mão estatal o papel não só de indução, mas também de condução do desenvolvimento econômico, que passava a gerenciar empresas públicas que se tornariam também elementos importantes de um sistema de planejamento setorial ao longo dos anos (SOUZA, 2004).

O debate que toma corpo nessa época e que ganha espaço com a evolução do estado desenvolvimentista coloca, de um lado, defensores do desenvolvimento autônomo, construído dentro de parâmetros nacionalistas, e aqueles que defendiam um desenvolvimento associado ao capital estrangeiro, de outro. Com a vitória aliada na segunda grande guerra e a desconfiança criada a nível internacional com relação aos movimentos nacionalistas, as pressões políticas no Brasil conseguem relativizar o peso do capital nacional na condução do desenvolvimento. Todavia, essa postura mais liberal não acarreta o desmantelamento da estrutura de planejamento que se constituía até então.

Com a volta de Vargas nos anos 50, a participação do Estado e o grau de nacionalização do desenvolvimento brasileiro voltam a ganhar força, e contam com uma estrutura estatal que permite novas experiências de planejamento:

O retorno de Vargas ao poder foi acompanhado de um novo surto de intervenção do Estado na economia, mais uma vez como reação ao retorno da dependência externa decorrente da dilapidação das divisas acumuladas durante a guerra. O Plano Nacional de Reparcelamento Econômico (conhecido como o Plano Lafer) direcionava o foco de suas atenções para a melhoria da infraestrutura e o fortalecimento das indústrias de base, que seriam alvo de investimentos com recursos do Fundo Nacional de Reparcelamento Econômico entregue à administração do BNDE, criado em 1952. A elaboração desse plano se beneficiou dos estudos desenvolvidos pela Comissão Abink e dos trabalhos desenvolvidas pelo Grupo Misto BNDE-CEPAL. Nesse período, a criação da Petrobras (1954) marcou o retorno a uma política de industrialização de cunho notadamente nacionalista. (REZENDE, 2009)

Juscelino retoma a importância da parceria com o capital privado estrangeiro no seu Plano de Metas, obtendo resultados importantes no processo de industrialização do país. Em seqüência, o Plano Trienal, nos governos de Jânio Quadros e João Goulart, coordenado por Celso Furtado, parte de um grande diagnóstico da realidade econômica e social brasileira, reafirmando funções essenciais ao exercício de planejamento. A essa altura, o ambiente político interno, que encaminharia o país a um golpe militar e mais de vinte anos de ditadura militar, já estava bastante tenso. As relações entre Executivo e Legislativo eram complicadas, e não foi possível implementar o Plano.

O período militar é reconhecido como o auge do planejamento no Brasil. De um lado, assentou-se em instrumentos e instituições seminais para um sistema de planejamento robusto, como os Fundos Setoriais para investimento em infraestrutura, a criação da empresa Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP, em 1967, além do Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada – EPEA.

Construía-se uma estrutura com qualificação técnica capaz de empreender a tarefa de desenvolver planos de desenvolvimento que se mostrariam estratégicos para o crescimento econômico forjado nesse período. A formalização, na década de 1970, do sistema de planejamento e a posterior transformação do Ministério do Planejamento em Secretaria diretamente vinculada à Presidência da República no Governo Geisel, responsável pela formulação do segundo Plano Nacional de Desenvolvimento foi o ponto alto dessa época.

Em seguida, o contexto internacional se turvaria com a segunda crise do petróleo, aquecimento da Guerra-Fria e a alta unilateral dos juros norte-americanos, o que teria efeitos nefastos para a economia nacional, e levaria, junto com a onda neoliberal que tinha início no centro desenvolvido, a uma diminuição da capacidade de atuação do Estado. Nesse contexto, a alvorada dos anos 1990 no Brasil encontra um ambiente propício para uma reforma pretensamente modernizante do Estado, que culmina por enfraquecer a função planejamento, seja pelo desmonte da estrutura que lhe dava concretude, seja pela subordinação do desenvolvimento às rédeas da estabilidade monetária. Em verdade, o Decreto 2829, de 1998, tenta resgatar a importância dos planos plurianuais, mas, de fato, prima pelo método em contraposição ao conteúdo. Mais importante ainda, ao propor a construção do PPA 2000/2003 a partir de um inventário de ações, acomodou as forças do passado com a realidade presente no momento, e esqueceu-se de lançar o fundamental olhar para o futuro (GARCIA, 2000).

Diagnóstico atual

Lula da Silva acende ao poder em 2003 na perspectiva de empreender algumas mudanças em relação ao quadro anterior de depauperação do planejamento. A expectativa, no entanto, foi apenas parcialmente satisfeita. No que tange especificamente aos planos plurianuais, as mudanças foram marginais, enquanto a importante reconstrução de instituições de planejamento setorial não foi envolvida dentro de um sistema de planejamento que aproveitasse toda a sua potencialidade.

Em primeiro lugar, o Plano Plurianual (PPA) 2004-2007, elaborado nos primeiros meses de governo, apresenta uma estratégia de desenvolvimento de longo prazo, ausente nos planos anteriores. A estratégia parte de um diagnóstico que identificava os principais problemas a serem enfrentados, dentre os quais se destacava a concentração social e espacial da renda e riqueza, pobreza e exclusão social, desrespeito aos direitos fundamentais da cidadania, degradação ambiental, baixa criação de empregos e “as barreiras para a transformação dos ganhos de produtividade em aumento de rendimentos da grande maioria das famílias trabalhadoras”. (LESSA, COUTO e FARIAS, 2009) Apresenta, no seu cerne, um modelo de crescimento via ampliação do mercado do consumo de massas, que permanece também no PPA construído no segundo governo Lula.

Além disso, pretendeu-se construir um plano de forma participativa, com o “envolvimento direto da sociedade”. Em destaque, uma participação assembleística – pois se constituiu em momento

único, não havendo sido planejado ou executado um processo contínuo de participação social – nos 26 estados da federação e do Distrito Federal, reunindo representantes dos governos estaduais e da sociedade civil organizada, num total de mais de duas mil entidades representadas, para debater e definir os desafios centrais do governo que deveriam estar expressos no plano. Segundo o próprio texto introdutório do PPA 2004-2007, “a construção e a gestão do Plano a partir de um amplo debate com a sociedade busca a implantação de um novo padrão de relação entre Estado e sociedade, marcado pela transparência, solidariedade e co-responsabilidade”(MPOG, 2004, p.4).

Todavia, a sua ligação com o núcleo duro do governo foi fraca, e o PPA foi se traduzindo como uma mera peça legal/formal, por vezes percebida, por alguns agentes, como limitadora da ação pública. A Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos – SPI/MP foi preservada na condução dos PPAs, enquanto outras atividades da função de planejamento eram deslocadas para outros órgãos de governo. Esses aspectos contribuíram para que a ligação entre as orientações estratégicas expressas no plano e sua parte tática fosse frágil, o que se reflete também na peça orçamentária, marcada pelo peso das execuções passadas, e não das necessidades futuras.

Por seu turno, o orçamento é peça menor no tabuleiro do jogo da política econômica. Os constantes contingenciamentos e decretos de liberação financeira comandados pelo Banco Central e Ministério da Fazenda cerceiam a força da programação orçamentária. De outro lado, o modelo de alocação por programas, que foi instituído a partir do PPA 2000/2003, não norteia o processo de elaboração do processo orçamentário, ainda construído em referências às unidades de gasto.

Avanços no planejamento setorial, no entanto, são marcantes no governo Lula. Destacam-se a área de energia, com a Empresa de Planejamento Energético - EPE, a educação, por ocasião da elaboração do Plano de Desenvolvimento da Educação - PDE, dos transportes, por conta do Plano Nacional de Logística e Transportes – PNLT.

Pensar planejamento numa sociedade complexa, democrática, num contexto de crescente interação entre o doméstico e o internacional, exige também reconhecer a importância da articulação com a sociedade civil, entre os entes federativos, o papel do legislativo no processo de planejamento e, principalmente, a construção de um projeto de longo prazo que faça convergir a redução das desigualdades regionais e sociais com o efetivo desenvolvimento econômico do país, considerando a importância do desenvolvimento tecnológico.

Órgãos envolvidos nesses temas foram criados ou fortalecidos. O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – CDES, constrói num formato plural com governo, setor privado e sociedade civil organizada, discussões estruturadas reunidas em torno de uma Agenda Nacional de Desenvolvimento. A articulação federativa tem espaço próprio na estrutura de governo, e foi marca importante na construção de alguns dos programas governamentais de maior visibilidade.

Ademais, deve-se destacar a criação da Secretaria de Ações Estratégicas, SAE-PR, a partir do que o planejamento de longo prazo ficou dissociado do planejamento de médio e curto prazo. Em verdade, a SAE nasce para ocupar um lugar vazio no processo de planejamento, dada a crescente desconsideração da parte estratégica e sua conseqüente dissociação do plano tático, que domina as discussões.

Esse predomínio das questões táticas, seja de gestão ou metodológicas, no Ministério do Planejamento gera, notadamente, ao menos duas conseqüências negativas para o PPA. Em primeiro lugar, discussões importantes que constaram historicamente do cerne do planejamento no Brasil, como a política industrial e política de desenvolvimento regional ganham corpo desconectadas do processo de elaboração dos planos plurianuais. Também como conseqüência disso, o planejamento não exerce um papel de coordenação das ações de governo. Basta-se em formatar programas e ações construídos sob lógicas predominantemente setoriais que, sem um norte claro de condução, chegam a ser, por vezes, contraditórias.

Dada a predominância do viés setorial, ganham mais força política no Governo Lula instituições encarregadas de fomentar a transversalidade das políticas públicas. Temas como Gênero, Raça, Juventude, Direitos Humanos, ganham Secretarias Especiais, e articulam junto aos demais órgãos consideração apropriada dessas questões nas políticas setoriais. Nesse aspecto, o Ministério do Planejamento é mero coadjuvante.

Nesse cenário, o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, cujo núcleo é um plano de obras, toma o lugar de documento central da condução da ação governamental. A proximidade com o núcleo de decisão política do governo, que gestou e acompanha a implantação dos programas, a articulação federativa proposta na sua elaboração, o direcionamento direto dado pela Casa Civil aos órgãos setoriais, a prioridade orçamentária, a garantia de fluxo financeiro adequado, além das articulações políticas com o poder legislativo geram, naturalmente, um deslocamento informal do eixo central do sistema de planejamento do MP para a Casa Civil, em torno da execução de um conjunto prioritário de ações. Muito aquém, no entanto, do necessário para efetiva construção de um projeto nacional de longo prazo.

Com a vitória de Dilma Roussef nas eleições de 2010, e a nomeação de Miriam Belchior, responsável direta pela condução do PAC no governo Lula, para a chefia do Ministério do Planejamento, abre-se a possibilidade de revisão dessa dinâmica. O PAC, e seu sucessor, PAC 2, nascem com horizontes temporais deslocados do PPA, e certamente constituirão sua base principal. O desafio ainda parece ser aliar o desafio gerencial à implantação de um arcabouço institucional permanente, que dê sustentação ao exercício de planejamento e torne possível a construção de um plano nacional de desenvolvimento.

Um novo sistema de planejamento

Diante do quadro exposto da situação atual do planejamento *vis-a-vis* a importância histórica que teve essa ferramenta para a instrumentalização do Estado em favor do desenvolvimento nacional, torna-se necessário repensar a estrutura do sistema de planejamento federal. Para tanto, é primordial reconhecer a complexidade da função planejamento numa sociedade democrática em um estado federativo. E, nesse contexto, reafirmar, como objetivo principal do sistema, a construção de um projeto nacional de desenvolvimento, um plano de médio/longo prazo que oriente todas as ações do governo e induza a participação do setor privado.

Assim, o relacionamento do poder executivo federal com a sociedade, com os demais entes federativos e outros poderes da União, particularmente o poder legislativo, central para a construção de um projeto nacional de desenvolvimento, deve ser entendido como parte intrínseca do sistema de planejamento. A atuação do órgão central do sistema não pode se limitar à junção de partes elaboradas autonomamente, mas coordenar as partes para que sigam todas no mesmo rumo, como partes de um projeto de país.

A clareza quanto ao objeto principal – construção e gestão (que envolve acompanhamento, avaliações periódicas e revisão) de um plano nacional de longo prazo, em toda a sua complexidade, e a retomada de um papel de coordenação não apenas metodológica ao órgão central recomendam uma reconfiguração do sistema de planejamento. Significa, em primeiro lugar, ampliar a rede que compõe o sistema de planejamento para além do Ministério do Planejamento e das Subsecretarias de Planejamento, Orçamento e Administração – SPOAs dos órgãos setoriais.

Distante da formulação política dos órgãos setoriais, algumas SPOAs se transformaram em meras administradoras dos recursos orçamentários, seguindo as orientações das diferentes pastas e repassadoras das informações do órgão para compor as peças legais de planejamento e orçamentação. Não traduzem para a perspectiva setorial as orientações de conteúdo do planejamento, até porque, em muitos casos, elas inexistem. Tampouco participam da tomada de decisão dos órgãos.

Tarefa prioritária é reagrupar ou aproximar as funções inerentes ao planejamento e imprescindíveis à construção de uma visão de longo prazo para o país. Uma alternativa viável seria buscar uma maior articulação entre as instituições que executam essas funções, como a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, responsável pela elaboração do Plano Brasil 2022, a Secretaria de Relações Institucionais, por suas funções enquanto Secretaria Executiva do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social e pela parceria imprescindível com estados e municípios, além da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, pela mediação que pode fazer entre o longo, médio e curto prazo. As funções que essas instituições exercem deveriam estar localizadas no núcleo central do sistema de planejamento, seja pela aglutinação das instituições ou por, no mínimo, uma atuação mais coordenada entre elas.

Isso poderia conferir ao planejamento, e aos PPAs, uma maior legitimidade política, enquanto fruto de articulação de aspectos fundamentais à sua funcionalidade. Dessa legitimidade, adviria a força para a necessária coordenação sobre os órgãos setoriais. E informar-lhe-ia um norte preciso para guiar as escolhas de médio prazo, assentadas no caminho escolhido para alcançar o destino desejado. É necessário reconhecer o planejamento como exercício do Estado, que compreenda as relações do governo, poder legislativo, entes federativos e sociedade civil, e que o corpo burocrático aja para tornar possível e efetivo esse relacionamento, sem querer se sobrepujar a ele.

Nessa linha, um novo sistema de planejamento federal deveria ser liderado por um órgão colegiado, formalmente estabelecido com um corpo técnico – secretaria-executiva – que lhe desse apoio, que se reunisse periodicamente em intervalos previamente acordados, com o objetivo de liderar a construção de um projeto nacional de desenvolvimento. Esse modelo já teve uma referência histórica no Brasil, com a criação, nos anos 1960, da Comissão de Coordenação do Planejamento e Orçamento, presidida pelo Ministro do Planejamento e Coordenação Geral e integrada pelos Secretários-Gerais de todos os ministérios, que elaborou o primeiro Orçamento Plurianual de Investimentos.

Ademais, a dimensão territorial deve ser considerada na mais alta esfera do sistema de planejamento. A expressão espacial do desenvolvimento deve ser considerada no primeiro momento de definição das estratégias de longo prazo do país, de modo a induzir o aproveitamento de todas as potencialidades da diversidade territorial brasileira e direcionar concretamente as escolhas políticas para a consolidação da desconcentração do desenvolvimento.

Um dos mais importantes instrumentos do planejamento territorial é, sem dúvidas, além de áreas estruturantes já citadas, as políticas de desenvolvimento regional e de ordenamento territorial. Essa área, no entanto, vem sendo relegada a uma posição secundária no Ministério da Integração Nacional, que prioriza as intervenções em infraestrutura hídrica e defesa civil. Propõe-se deslocar a área de elaboração política do Ministério da Integração e aproximá-la das instituições com função típicas de planejamento, seja no Ministério do Planejamento, seja na SAE ou em uma secretaria própria vinculada à Presidência da República, de modo a vincular essa função também no nível mais alto do sistema de planejamento federal.

Por fim, consonante com a grande problemática atual gerada pela preocupação com as mudanças climáticas, inclusive com as oportunidades que esse tema gera para o Brasil no palco internacional, recomenda-se que a variável ambiental seja também incorporada no primeiro estágio do planejamento. O processo seria paralelo ao que se estabelece como Avaliação Ambiental Estratégica, ou sua nomeação mais contemporânea, Avaliação de Sustentabilidade.

O conjunto de políticas que conformam as áreas estratégicas do plano nacional de desenvolvimento formaria uma segunda instância colegiada, também ela parte intrínseca do sistema de planejamento, mas subordinada à anterior. A princípio, conteria os órgãos responsáveis pela ela-

boração das políticas setoriais de infraestrutura, desenvolvimento industrial, Ciência e Tecnologia e Educação, historicamente os temas centrais dos planos de desenvolvimento implementados no Brasil e em outros países do globo. Obviamente que o próprio plano poderia indicar a expansão desse conjunto, a depender da estratégia construída e das prioridades assumidas.

A propósito, defende-se que o Plano Plurianual deveria expressar as escolhas políticas construídas nesse nível de articulação. A abrangência do plano para todas as ações do governo o transformou em orçamento plurianual, sem explicitar com clareza as ações estruturantes ou o elenco de prioridades, que é a essência do ato de planejar. Sua integração com o orçamento seria mantida, mas lhe cabendo um papel mais estratégico.

Uma terceira instância reuniria todos os órgãos setoriais, no nível de secretários-executivos, sempre articulada com as demais, para propor, definir e detalhar os objetivos, programas e ações governamentais que caberiam a cada área, a partir do estabelecido pelas instâncias anteriores.

Ao contrário do processo estabelecido atualmente, o planejamento deve ser construído de forma articulada e coordenada. Voltará a ser importante ferramenta do desenvolvimento nacional se construir planos apropriados por toda a máquina estatal e, de fato, orientadores da ação governamental. É urgente a superação da percepção dos planos plurianuais como meras peças formais de um planejamento descolado da realidade dos órgãos, que não capta o que há de mais estratégico e não oferece parâmetros para as escolhas setoriais.

O processo centralizado pela SOF e SPI, e disseminado por meio das SPOAs mostrou-se limitado. É preciso, de um lado, legitimar e fortalecer as escolhas políticas expressas no plano e, de outro, articular com o núcleo político especializado dos órgãos setoriais.

Por fim, essas instâncias deveriam se pautar por princípios republicanos e basear sua atuação na transparência. O processo de participação social no planejamento e orçamento federal ainda é um desafio a ser enfrentado. Deve estar presente como objetivo permanente do sistema. No curto prazo, a transparência do processo de planejamento alimentaria o interesse público e possibilitaria o acompanhamento do tema pela sociedade civil.

Conclusão

Um dos principais aspectos apontados para justificar a fragilidade dos planos plurianuais enquanto instrumento de coordenação das ações de governo é a sua distância dos núcleos políticos decisórios da estrutura administrativa. A elaboração e revisão do PPA acabou sendo, nos últimos anos, percebida como um exercício formal para o cumprimento de regras estabelecidas pela própria burocracia que muitas vezes dificultam a gestão política.

Obviamente, o PPA, enquanto principal instrumento de mediação entre longo, médio e curto prazos da ação pública, deve ter legitimidade política e não bastar-se nos gabinetes da tecnocracia especializada. Todavia, isso não é suficiente. Deve haver um processo de fortalecimento da institucionalização do planejamento, para lhe dar perenidade e força como um exercício central ao Estado.

Deve estar acima dos personalismos que, ao humor daqueles que ocupam os cargos de direção em cada governo, fazem uso das relações pessoais para sobrepujar ou contornar o sistema, ao custo e benefícios de suas próprias credenciais. A valorização que se dá ao planejamento, certamente, variará de governo a governo, conforme a linha política e estratégia de desenvolvimento adotada. Todavia, sem uma institucionalidade consistente, a capacidade de resposta do corpo estatal em termos de planejamento será mais frágil, e a vontade política de se apropriar de seu trabalho menor. Como resultado, o desafio de se estabelecer e implementar um projeto de longo prazo para o país fica constantemente adiado para um futuro inatingível, dadas as escolhas políticas do presente.

Melhoria das políticas públicas, com ganhos de eficiência e eficácia nos serviços públicos, faz-se diariamente na máquina pública com atenção específica na gestão. A construção de um projeto nacional, e o esforço de colocar o Estado, ao lado da sociedade, a seu favor, é um exercício um tanto mais complexo.

Referências bibliográficas

BARIANI, Edilson. **DASP: entre a norma e o fato**. Tese de doutorado. FCL/UNESP – Araraquara, 2004.

CERVO, A. L. **Inserção internacional - formação dos conceitos brasileiros**. 1ª edição. ed. São Paulo: Saraiva, v. I, 2008.

COUTO, L. F.; LESSA, A. C.; FARIAS, R. D. S. **Política Externa Planejada: os planos plurianuais e a ação internacional do Brasil, de Cardoso a Lula (1995-2008)**. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 52, n. 1, p. 89-109, 2009.

FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. Companhia das Letras: São Paulo, 2007. 34ª edição.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. **Reorganização do processo de planejamento do governo federal: O PPA 2000-2003**. Texto para discussão 726, IPEA, Brasília, 2000.

REZENDE, Fernando. **Planejamento no Brasil: Auge, declínio e caminhos para a reconstrução**. CEPAL, Brasília, 2009

SOUZA, Antônio Ricardo de. **As trajetórias do planejamento governamental no Brasil: meio século de experiências na administração pública**. In. *Uniciências*, v.8, Cuiabá, 2004.

Planejamento, projeto nacional e desenvolvimento regional¹



Planning, national project and regional development

Márcio Gimene de Oliveira <gimene12@gmail.com>

Analista de Planejamento e Orçamento,
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília-DF, Brasil

Recebido 21-jan-2011 **Aceito** 15-abr-2011

Resumo O artigo analisa dificuldades e oportunidades da construção de um projeto nacional de desenvolvimento no Brasil. Na primeira seção apresento breve reflexão sobre os mecanismos rentistas que têm dificultado a construção deste projeto. A segunda seção é dedicada aos entraves provocados pela ênfase no controle de gastos. A terceira seção sugere como alternativa a integração entre planejamento e desenvolvimento regional, tendo como referência contribuições de Friedrich List, Gunnar Myrdal e Albert Hirschman. Considerações finais encerram o artigo.

Palavras chave projeto nacional de desenvolvimento, planejamento, plano pluriannual, desenvolvimento regional.

Abstract *This paper analyzes the difficulties and opportunities of the construction of a national development project in Brazil. In the first section I present brief reflection on the financial mechanisms that difficult this project. The second section is dedicated to obstacles caused by emphasis in controlling expenses. The third section suggests the integration between planning and regional development, based on contributions by Friedrich List, Gunnar Myrdal and Albert Hirschman. Final considerations round out the paper.*

Key-words *national development project, planning, pluriannual plan, regional development.*

1 O autor agradece as sugestões de Elaine de Melo Xavier, Gustavo Viana Machado e Leandro Freitas Couto, isentando-os naturalmente de eventuais erros e omissões.

Um projeto nacional de desenvolvimento certamente precisa dialogar com circunstâncias políticas e sociais objetivas. E estas circunstâncias geralmente inviabilizam a adoção de medidas supostamente ideais ou teoricamente de comprovada eficácia. Ainda assim, alguma coordenação de iniciativas pode ser obtida mediante prévio planejamento, adequando-se o projetado na medida em que sua implementação assim o exigir. Entre 1930 e 1980 o Brasil esboçou os contornos de um projeto nacional destinado a fazer valer as expectativas de construção do *país do futuro*. O projeto em questão foi de certa forma interrompido no período aproximado de 1980 a 2000. Não que as duas últimas décadas do século XX tenham sido totalmente perdidas. Certamente trouxeram aprendizados e alguma estabilidade institucional. Ainda assim, o século XXI se iniciou no Brasil com ares de construção interrompida, simbolicamente representada pelo *apagão* de 2001.

A primeira década do século XXI foi de ajustes de expectativas, com a eleição de Lula, em 2002, gerando uma onda de confiança e superação de preconceitos ainda por ser devidamente analisada. Neste período, aos poucos a sociedade foi se dando conta dos mecanismos ideológicos que conspiravam contra o necessário desenvolvimento com inclusão social. O trauma da volta da inflação em particular servia como justificativa para que os avanços sociais convivessem com a manutenção da brutal transferência de renda dos trabalhadores para o setor financeiro. Um esboço de retomada do desenvolvimento se deu a partir de 2006, quando medidas necessárias começaram a ser tomadas para estimular os investimentos públicos e privados. Os contratemplos verificados no último trimestre de 2008 no cenário internacional não foram suficientes para inviabilizar este processo. Pelo contrário, reforçaram a importância da adoção de políticas voltadas para a promoção do desenvolvimento com inclusão social.

O desafio de trocar as rodas com o carro andando será facilitado se nos permitirmos retomar a idéia de construção de um projeto nacional de desenvolvimento. O presente artigo procura oferecer uma contribuição para este debate. Na primeira seção apresento breve reflexão sobre os mecanismos rentistas que têm dificultado a construção deste projeto. A segunda seção é dedicada aos entraves provocados pela ênfase no controle de gastos. A terceira seção sugere como alternativa a integração entre planejamento e desenvolvimento regional, tendo como referência as contribuições de Friedrich List (1841), Gunnar Myrdal (1956) e Albert Hirschman (1958). Considerações finais encerram o artigo.

Planejamento versus rentismo

Discutir o planejamento do desenvolvimento nacional exige reconhecermos a existência de sabotadores que se beneficiam da ausência desse planejamento. Conforme nos ensina Thorstein Veblen (1889), as classes mais altas são costumeiramente excluídas de ocupações industriais, restringindo-se às funções honoríficas. Isto é, o trabalho tem sido tradicionalmente considerado essencial para os comuns, enquanto que as elites dele se esquivam como o diabo foge da cruz. De

acordo com Veblen, nas comunidades feudais, dentre as tais funções honoríficas destacavam-se a guerra e o sacerdócio. Hoje esse papel de *classe ociosa* seria exercido especialmente pelos saboteadores do sistema econômico. Geralmente homens de negócios que criam problemas para vender soluções. São os que balançam as árvores para colher os frutos, mesmo que à custa de guerras e *crises econômicas*, com suas decorrentes conseqüências sociais.

Desde a década de 1980 o Brasil tem apresentado medíocres taxas de crescimento econômico. Processo este agravado na década de 1990, quando, sob o pretexto de controlar a inflação, o Plano Real em particular inaugurou no país um período, ainda vigente, de absoluto domínio das finanças sobre a produção. É verdade que tal domínio de certa forma se encontrava em gestação desde tempos remotos. No entanto, a partir da década de 1990, aceitamos pagar as taxas de juros reais mais elevadas do planeta, renunciando ao planejamento do desenvolvimento nacional e ingressamos em um processo de desindustrialização, nos especializando novamente na exportação de produtos primários de baixo valor agregado. A tabela a seguir nos ajuda a dimensionar a trajetória recente do endividamento brasileiro. Nota-se que, em relação ao PIB, a dívida total líquida quase triplica de 1994 para 2002, apresentando ligeira queda de 2002 para 2010.

Tabela 1 - Brasil. Dívida Líquida Tota da União (Interna e Externa). Em bilhões de reais.

Ítems	1994	% PIB	2002	% PIB	2010	% PIB
Dívida Interna Em Poder do Mercado	32,1	9,19	558,9	37,82	1.603,90	45,75
Dívida Interna Em Poder do Banco Central	33,5	9,59	282,1	19,09	694	19,8
Dívida Externa Líquida	22,2	6,35	262,9	17,79	90,1	2,57
Dívida Total Líquida	87,8	25,13	1.103,90	74,7	2.388,00	68,12

Fonte: Ricardo Bergamini, a partir de dados do Ministério da Fazenda

As taxas de juros exorbitantes, que destoam do padrão internacional, conforme podemos verificar na Tabela 2, além de desestimular o investimento produtivo e o crescimento econômico, fizeram disparar a dívida interna brasileira, demandando gastos públicos anuais de 5 a 10% do PIB, enquanto que o padrão internacional para este tipo de despesa gira em torno de 1,5% do PIB. Se não tivesse optado por priorizar a remuneração dos compradores de títulos, o Brasil poderia ter tido disponibilidade para investir, por exemplo, na infra-estrutura de transportes que ficou sucateada até a tímida recuperação iniciada em 2007. Todavia, ainda hoje prevalece o discurso de que é preciso fazer *ajustes fiscais* para controlar a *gastança do governo*, excluindo-se deste discurso o principal gasto que é justamente o pagamento de juros.

Tabela 2 – Juros Reais 2008-2010. Comparação Internacional.

	FEDERAL RESERVE			BANK of JAPAN			EUROPEAN CENTRAL BANK			BANK of ENGLAND			PEOPLE'S BANK OF CHINA			BACEN			
	Taxa de Juros nominal (a.a.)	Taxa de Inflação (a.a.) CPI	Taxa de Juros Real (a.a.)	Taxa de Juros nominal (a.a.)	Taxa de Inflação (a.a.) CPI	Taxa de Juros Real (a.a.)	Taxa de Juros nominal (a.a.)	Taxa de Inflação (a.a.) CPI	Taxa de Juros Real (a.a.)	Taxa de Juros nominal (a.a.)	Taxa de Inflação (a.a.) CPI	Taxa de Juros Real (a.a.)	Taxa de Juros nominal (a.a.)	Taxa de Inflação (a.a.) CPI	Taxa de Juros Real (a.a.)	Taxa de Juros nominal (a.a.)	Taxa de Inflação (a.a.) IPCA	Taxa de Juros Real (a.a.)	
jan/08	4.05	4.28	(0.22)	0.50	0.70	(0.20)	4.00	3.20	0.78	5.50	2.20	3.23	7.47	7.10	0.35	11.25	4.56	6.40	jan/08
fev/08	3.00	4.03	(0.99)	0.50	1.00	(0.50)	4.00	3.30	0.68	5.25	2.50	2.68	7.47	8.70	(1.13)	11.25	4.61	6.35	fev/08
mar/08	2.70	3.98	(1.23)	0.53	1.20	(0.66)	4.00	3.60	0.39	5.25	2.50	2.68	7.47	8.30	(0.77)	11.25	4.73	6.23	mar/08
abr/08	2.25	3.94	(1.63)	0.51	0.80	(0.29)	4.00	3.30	0.68	5.00	3.00	1.94	7.47	8.50	(0.95)	11.75	5.04	6.39	abr/08
mai/08	2.00	4.18	(2.09)	0.50	1.30	(0.79)	4.00	3.70	0.29	5.00	3.30	1.65	7.47	7.70	(0.21)	11.75	5.58	5.84	mai/08
jun/08	2.00	5.02	(2.88)	0.52	2.00	(1.45)	4.00	4.00	0.00	5.00	3.80	1.16	7.47	7.10	0.35	12.25	6.06	5.84	jun/08
jul/08	2.00	5.60	(3.41)	0.50	2.30	(1.76)	4.25	4.00	0.24	5.00	4.40	0.57	7.47	6.30	1.10	12.25	6.37	5.53	jul/08
ago/08	2.00	5.37	(3.20)	0.51	2.10	(1.56)	4.25	3.80	0.43	5.00	4.70	0.29	7.47	4.90	2.45	13.00	6.17	6.43	ago/08
set/08	2.00	4.94	(2.80)	0.50	2.10	(1.57)	4.25	3.60	0.63	5.00	5.20	(0.19)	7.34	4.60	2.62	13.75	6.25	7.06	set/08
out/08	1.50	3.66	(2.08)	0.46	1.70	(1.22)	3.75	3.20	0.53	4.50	4.50	0.00	6.93	4.00	2.82	13.75	6.41	6.90	out/08
nov/08	1.00	1.10	(0.10)	0.30	1.00	(0.69)	3.25	2.10	1.13	3.00	4.10	(1.06)	6.12	2.40	3.63	13.75	6.39	6.92	nov/08
dez/08	0.03	0.09	(0.06)	0.21	0.40	(0.19)	2.50	1.60	0.89	2.00	3.10	(1.07)	5.45	1.20	4.20	13.75	6.40	6.91	dez/08
jan/09	0.13	0.03	0.10	0.12	0.00	0.12	2.00	1.10	0.89	1.50	3.00	(1.46)	5.31	1.00	4.27	13.75	5.84	7.47	jan/09
fev/09	0.13	0.24	(0.11)	0.11	(0.10)	0.21	2.00	1.20	0.79	1.00	3.20	(2.13)	5.31	(1.60)	7.02	12.75	5.90	6.47	fev/09
mar/09	0.20	(0.38)	0.58	0.10	(0.30)	0.40	1.50	0.60	0.89	0.50	2.90	(2.33)	5.31	(1.20)	6.59	11.25	5.61	5.34	mar/09
abr/09	0.20	(0.74)	0.95	0.10	(0.10)	0.20	1.25	0.60	0.65	0.50	2.30	(1.76)	5.31	(1.50)	6.91	11.25	5.53	5.42	abr/09
mai/09	0.20	(1.28)	1.50	0.10	(1.10)	1.21	1.00	0.00	1.00	0.50	2.20	(1.66)	5.31	(1.40)	6.81	10.25	5.20	4.80	mai/09
jun/09	0.20	(1.43)	1.65	0.11	(1.80)	1.95	1.00	(0.10)	1.10	0.50	1.80	(1.28)	5.31	(1.70)	7.13	9.25	4.80	4.25	jun/09
jul/09	0.20	(2.10)	2.35	0.10	(2.20)	2.35	1.00	(0.70)	1.71	0.50	1.80	(1.28)	5.31	(1.80)	7.24	9.25	4.50	4.55	jul/09
ago/09	0.20	(1.48)	1.71	0.11	(2.20)	2.36	1.00	(0.20)	1.20	0.50	1.60	(1.08)	5.31	(1.20)	6.59	8.75	4.36	4.21	ago/09
set/09	0.20	(1.29)	1.51	0.10	(2.20)	2.35	1.00	(0.30)	1.30	0.50	1.10	(0.59)	5.31	(0.80)	6.16	8.75	4.34	4.23	set/09
out/09	0.20	(0.16)	0.38	0.10	(2.50)	2.67	1.00	(0.10)	1.10	0.50	1.50	(0.99)	5.31	(0.50)	5.84	8.75	4.17	4.40	out/09
nov/09	0.20	1.84	(1.61)	0.11	(1.90)	2.05	1.00	0.50	0.50	0.50	1.90	(1.37)	5.31	0.60	4.68	8.75	4.22	4.35	nov/09
dez/09	0.20	2.72	(2.45)	0.10	(1.70)	1.83	1.00	0.90	0.10	0.50	2.90	(2.33)	5.31	1.90	3.35	8.75	4.31	4.26	dez/09
jan/10	0.20	2.63	(2.37)	0.10	(1.30)	1.42	1.00	1.00	0.00	0.50	3.50	(2.90)	5.39	1.50	3.83	8.75	4.59	3.96	jan/10
fev/10	0.20	2.14	(1.90)	0.10	(1.10)	1.21	1.00	0.90	0.10	0.50	3.00	(2.43)	5.31	2.70	2.54	8.75	4.83	3.74	fev/10
mar/10	0.20	2.31	(2.06)	0.10	(1.10)	1.21	1.00	1.40	(0.39)	0.50	3.40	(2.80)	5.31	2.40	2.84	8.75	5.17	3.40	mar/10
abr/10	0.20	2.24	(2.00)	0.10	(1.20)	1.32	1.00	1.00	0.00	0.50	3.70	(3.09)	5.31	2.80	2.44	8.75	5.26	3.32	abr/10
mai/10	0.20	2.02	(1.78)	0.10	(0.90)	1.01	1.00	1.60	(0.59)	0.50	3.40	(2.80)	5.31	3.10	2.14	9.50	5.22	4.07	mai/10
jun/10	0.18	1.05	(0.86)	0.10	(0.70)	0.81	1.00	1.40	(0.39)	0.50	3.20	(2.62)	5.31	2.90	2.34	10.25	4.84	5.16	jun/10
jul/10	0.18	1.24	(1.05)	0.10	(0.90)	1.01	1.00	1.70	(0.69)	0.50	3.10	(2.52)	5.31	3.30	1.95	10.25	4.60	5.40	jul/10
ago/10	0.19	1.15	(0.95)	0.10	(0.90)	1.01	1.00	1.60	(0.59)	0.50	3.10	(2.52)	5.31	3.50	1.75	10.75	4.49	5.99	ago/10
set/10	0.19	1.14	(0.94)	0.09	(0.60)	0.70	1.00	1.80	(0.79)	0.50	3.10	(2.52)	5.56	3.60	1.89	10.75	4.70	5.78	set/10
out/10	0.19	1.17	(0.97)	0.09	0.20	(0.11)	1.00	1.90	(0.88)	0.50	3.20	(2.62)	5.56	4.40	1.11	10.75	5.20	5.28	out/10
nov/10	0.19	1.14	(0.94)	0.09	0.10	(0.01)	1.00	1.90	(0.88)	0.50	3.30	(2.71)	5.56	5.10	0.44	10.75	5.64	4.84	nov/10
dez/10	0.18	1.50	(1.30)	0.09	0.00	0.09	1.00	2.20	(1.17)	0.50	3.70	(3.09)	5.69	4.60	1.04	10.75	5.90	4.58	dez/10

Fonte: Silvio Finger

A eleição de Dilma Rousseff para presidente veio acompanhada de notícias segundo as quais o Governo Federal trabalharia para, em 2014, apresentar taxas de juros reais de aproximadamente 2% ao ano. Ainda muito acima do padrão internacional, que tem girado entorno de 0%, porém abaixo dos 4,58% verificados no Brasil ao final de 2010, conforme a tabela acima. Trata-se sem dúvida de uma meta moderada, porém de fácil alcance, que poderá permitir uma queda dos gastos do governo com juros da ordem dos atuais 200 bilhões de reais anuais para a metade desse valor. Qual outra mudança gerencial permitiria uma economia anual de cerca de 100 bilhões de reais? Este é o verdadeiro *ajuste fiscal* que disponibilizará recursos para a erradicação da miséria e para os necessários investimentos em infra-estrutura, inovação, saúde e educação.

É verdade que o medo da inflação tem feito com que muitos ainda acreditem que os juros reais mais elevados do planeta são necessários para conter a alta de preços. Não percebem que se o problema estivesse no excesso de demanda em relação à oferta, o caminho poderia ser o de ampliação da oferta e não apenas o de contenção da demanda. Esse argumento do excesso de demanda só faria sentido se no Brasil tivéssemos a totalidade da população plenamente atendida em suas aspirações materiais, o que certamente não é o caso. Tampouco tem sido suficiente demonstrar que as três principais causas de aumentos de preços no Brasil nada têm a ver com a taxa de juros: 1. a persistência dos mecanismos de indexação, que projetam para o ano seguinte

a inflação verificada no ano anterior; 2. os preços de serviços públicos (notadamente energia e telecomunicações), que após as privatizações subiram muito acima dos índices de inflação, sem proporcional melhoria de qualidade; e 3. os preços de *commodities* agrícolas e minerais, decididos por cartéis internacionais.

Ocorre que a cada suspeita de aumento de inflação os compradores de títulos públicos acionam suas redes de colaboradores na imprensa e na burocracia, reivindicando aumentos nas taxas de juros. Fazem isso não por acreditarem que tal medida tenha capacidade de conter a inflação, mas sim por ser essa a forma mais fácil de garantir a manutenção da rentabilidade real das suas aplicações. O custo deste mecanismo para a sociedade brasileira vai além dos cerca de 200 bilhões de reais anuais. Afinal, se a prioridade é remunerar os compradores de títulos públicos, acaba que o planejamento do desenvolvimento nacional e mesmo a elaboração e execução dos orçamentos anuais ficam vulneráveis e desacreditados pelas medidas tomadas pelo seletivo grupo de dirigentes do Banco Central e da Secretaria do Tesouro Nacional.

Planejamento, orçamento e gestão

No Brasil, seguindo tendência mundial, a noção de planejamento governamental tem sido gradativamente substituída do seu componente *nacional* por abordagens focadas na *administração pública*, no *orçamento público* e na *gestão pública*. É o que verificamos em publicações como Giacomoni (2009), Matias-Pereira (2009a, 2009b), Albuquerque, Medeiros e Feijó (2008) e Costin (2010). São importantes trabalhos que atingem os propósitos para os quais se dedicam. Porém, carecem de serem complementados por outras publicações que retomem o componente *nacional* do planejamento. Quem procura fazer essa reflexão sobre *conteúdo* – e não apenas *processos* – ainda esbarra em um desafio adicional, que é a hegemonia da noção de *políticas públicas* em detrimento da idéia de projeto nacional de desenvolvimento. Hoje o planejamento tem sido visto, ensinado e praticado como *instrumento de gestão*, e não o contrário. Em outras palavras, necessitamos de publicações que retomem as reflexões sobre a construção de um projeto nacional de desenvolvimento, o que implica se dedicar ao conteúdo, ao que fazer objetivamente de forma coordenada e com foco territorial, e não apenas considerações sobre processos administrativos, orçamentários e de gestão.

Para entendermos isso é preciso ter em mente que vivemos sob a égide do discurso da separação entre o que supostamente seria público e privado. Essa é uma das *fraudes inocentes* das quais nos fala John Kenneth Galbraith (2004). Isto é, caberia ao Estado apenas administrar os *recursos públicos*, entendidos como tais aqueles decorrentes de receitas governamentais. O Estado não deveria, de acordo com este discurso, reunir capacidade técnica e meios de intervenção para direcionar as escolhas privadas. Deveria se limitar a bem administrar as suas receitas de maneira a oferecer condições adequadas de funcionamento das corporações privadas. Se, por exemplo,

uma empresa como a Vale, entregue a acionistas privados por valores irrisórios, exporta minério de ferro sem agregar valor nem pagar adequados impostos e *royalties*, isso passa a ser visto como uma questão fora da alçada estatal. A notória insensatez de o país importar trilhos e locomotivas para os inadiáveis investimentos ferroviários, ao invés de produzi-los internamente, passa quase que despercebida, prevalecendo uma sensação de impotência frente ao predomínio da esfera privada sobre a pública.

Cabral (2004) demonstra como que o projeto nacional gestado a partir de 1930 com Getúlio Vargas e aperfeiçoado nas décadas seguintes por intelectuais e burocratas, sintetizados nas figuras de San Tiago Dantas e Golbery do Couto e Silva, seria abandonado a partir da década de 1980, com os eventuais excessos centralizadores do período 1930-1980 sendo substituídos por excessos descentralizadores de viés neoliberal. Não seria o caso de superarmos os traumas e revanchismos dos confrontos da década de 1960 e buscarmos um equilíbrio entre esses dois pólos ideológicos? Isto é, trazer para a esfera nacional-desenvolvimentista uma sensibilidade maior com as justas aspirações participativas e de inclusão social, que se viram contempladas pelo discurso anti-estatal que pauta o consenso social-democrata vigente pós Constituição Federal de 1988.

Aqui é preciso fazer um registro. Pensar em projeto nacional de desenvolvimento para o Brasil de hoje nada mais é do que colocar em prática os dispositivos constitucionais. Não apenas ao que se refere o artigo 21, inciso IX: “Compete à União: elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social”, o artigo 43, § 1º, inciso II – “a composição dos organismos regionais que executarão, na forma da lei, os planos regionais, integrantes dos planos nacionais de desenvolvimento econômico e social, aprovados juntamente com estes.” ou o artigo 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. § 1º - A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento”. Mas todas suas orientações, sintetizadas no artigo 3: “Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.”

Não faz sentido, portanto, restringir o planejamento nacional ao que estabelecem os artigos 165 e 166 da Constituição, referentes ao plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual. No artigo 165, § 1º temos: “A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.” Trata-se evidentemente de um foco na administração pública federal, que não contempla os dis-

positivos mais amplos verificados nos artigos 21, 43 e 174 acima citados. Uma possível polêmica pode ser extraída deste mesmo artigo 165, § 4º: “Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.” O termo “consonância” se demonstrou ambíguo, pois não esclarece uma ordem de hierarquização, embora se possa supor que a intenção dos constituintes que redigiram este artigo específico tenha sido de subordinar os planos e programas nacionais, regionais e setoriais ao plano plurianual.

Apóiam esta suposição duas verificações. A primeira é que vigorava na época constituinte, como agora, a crença de que a escalada inflacionária da década de 1980 teria sido provocada por excessos de gastos governamentais. De maneira que seria preciso limitar e subordinar eventuais novas iniciativas de planejamento à disponibilidade orçamentária. No senso comum difundiu-se incrível confusão sobre a natureza dos gastos públicos, como se estes fossem regidos pela mesma lógica de um orçamento familiar. O fato primordial de que uma família não emite sua própria moeda passa despercebido aos que acreditam no discurso do equilíbrio orçamentário. Muito embora certo equilíbrio deva ser buscado especialmente para evitar endividamentos desnecessários, há que se ter em mente que as moedas não são meros instrumentos para facilitar trocas privadas, como faz crer o discurso neoliberal. Elas são manejadas pelos Estados nacionais para viabilizar seus objetivos de desenvolvimento, assim como o fazem com seus orçamentos². O plano plurianual foi criado e tem sido utilizado, portanto, como instrumento de controle de gastos, e não de planejamento nacional.

A outra verificação necessária é que no momento da elaboração da Constituição muitos parlamentares, dentre eles José Serra, relator destes artigos, vislumbravam a adoção de um sistema parlamentarista. Dessa forma, além do viés de contenção de gastos, haveria também uma subordinação da dinâmica do poder executivo às negociações e deliberações emanadas do poder legislativo. Ocorre que no plebiscito realizado em 1993, portanto posteriormente à Constituição de 1988, venceu o sistema presidencialista. E ficamos com um arcabouço institucional de planejamento pensado para um sistema parlamentarista que não acompanha sequer o horizonte temporal do mandato dos eleitos para chefiar o poder executivo. Evidentemente os presidentes eleitos acabam optando por relegar os planos plurianuais a um papel de menor importância do que aquele previsto pelos constituintes quando pensavam em um sistema parlamentarista. Uma necessidade óbvia é ajustar as normas ao sistema presidencialista, o que implica em adequar o horizonte temporal do plano plurianual ao mandato do chefe do executivo. Além disso, é preciso criar adequada institucionalidade para que os planos plurianuais sejam subordinados à elaboração dos planos nacionais de desenvolvimento e aos planos de desenvolvimento regional.

2 O leitor interessado em aprofundar esse ponto pode fazê-lo conhecendo a teoria das Finanças Funcionais difundida por Abba Lerner desde a década de 1940 e problematizada recentemente por trabalhos como Wray (2003) e Santos (2005).

Este ponto da adequada institucionalidade é importante para evitar as descontinuidades decorrentes de mudanças políticas transitórias. Daland (1969) já havia apontado que o estilo do planejamento brasileiro se via prejudicado pelas sucessivas mudanças políticas. Como tratar seriamente de planejamento se mesmo dentro de um mandato presidencial a todo momento eram modificados não apenas os dirigentes e técnicos como também as próprias instituições responsáveis pelo planejamento e coordenação da execução daquilo que havia sido planejado? Celso Furtado (1989) também demonstraria desconforto com esta situação. Nosso primeiro Ministro do Planejamento, nomeado em 1962, se viu diante de um desafio que acompanhou seus sucessores: ausência de recursos políticos e técnicos para levar adiante com seriedade as iniciativas de planejamento. O resultado tem sido uma sucessão de planos de prateleira, que já nascem sem a devida credibilidade, e disputas por cargos honoríficos desprovidos das necessárias condições políticas e técnicas.

A criação da carreira de analista de planejamento e orçamento³ foi uma passo importante, pois estabeleceu, ainda que sob o domínio da ênfase no controle de gastos, um corpo técnico permanente capaz de assessorar os dirigentes no planejamento nacional. Isso passará a ocorrer quando se encontrar uma institucionalidade adequada, em que a entidade responsável pelo planejamento nacional detenha, além de um qualificado corpo técnico permanente, o necessário mandato político delegado pela presidência da república. Enquanto tal institucionalidade não é encontrada, cabe aos analistas de planejamento e orçamento contribuírem para que os concursos públicos, as atividades profissionais e os cursos de qualificação e especialização incorporem gradativamente funções de planejamento que busquem efetiva integração – e não subordinação – com as atividades de orçamento e gestão. Análises prospectivas, construção de cenários, conhecimento dos clássicos do pensamento social brasileiro, desenvolvimento nacional e desenvolvimento regional são alguns dos temas que se fazem necessários para uma revigorada atuação dos servidores desta carreira. O último tema em particular é objeto de análise na próxima seção, já que para um planejamento efetivamente nacional é indispensável o olhar regional.

Planejamento e desenvolvimento regional

Citei a pouco a Constituição Federal em seu artigo 21, inciso IX: “Compete à União: elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social”. Porém, o artigo 43 é ainda mais explícito ao vincular os planos regionais aos planos nacionais de desenvolvimento econômico e social: “Para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais. § 1º - Lei complementar disporá sobre: I - as condições para integração de regiões em desenvolvimento; II - a composição dos organismos regionais que executarão, na forma da lei, os planos regionais, integrantes dos planos nacionais de desen-

3 A carreira foi criada pelo [Decreto-Lei 2.347/87](#) e teve seu primeiro concurso público em 1989.

volvimento econômico e social, aprovados juntamente com estes.” Fato é que com ou sem Lei Complementar os constituintes esperavam do Poder Executivo a proposição de planos nacionais de desenvolvimento econômico e social, ressaltando que estes deveriam atentar especificamente para as peculiaridades e potencialidades regionais deste país-continente.

Mais uma vez, estamos tratando aqui pura e simplesmente de defender o devido cumprimento da Carta Magna. Neste sentido, afirmei a pouco a necessidade de uma entidade a ser empoderada e dotada de qualificado corpo técnico permanente para tratar de planejamento nacional. Agora acrescento que esta mesma entidade deve ter em sua missão o mandato político e correspondente corpo técnico para coordenar as iniciativas voltadas para a promoção do desenvolvimento regional. Estando hoje esta atribuição dispersa em diferentes órgãos e descolada da atribuição de planejamento nacional, o resultado é a descoordenação e sobreposição de iniciativas de caráter territorial. Supondo que a carreira de analistas de planejamento e orçamento é a mais adequada para exercer esta função, aponto a seguir as reflexões seminais que me parecem necessárias termos como referência para diálogo e ação na reaproximação entre planejamento e desenvolvimento regional.

Primeiramente, para uma contextualização da disputa pelo poder no cenário internacional, penso ser necessário termos em mente que os países ditos desenvolvidos costumam “chutar a escada” pela qual subiram. Friedrich List (1841) demonstrou isso com precisão, apontando para a importância do planejamento da economia nacional, especialmente mediante a adoção de tarifas protecionistas, incentivos à indústria nascente e investimentos maciços em infra-estrutura como formas de se buscar coesão econômica e social. Pensando em sua Alemanha ainda composta por reinos não unificados, List propõe uma seqüência de iniciativas voltadas para a integração nacional. Na seqüência, a Alemanha deveria superar suas rivalidades com a França e liderar a formação de um bloco político e econômico da Europa continental para se proteger do poderio britânico. Em seguida, dizia List, os Estados Unidos da América tenderiam a se tornar a nação mais poderosa do planeta. Dessa forma, a Inglaterra deveria se unir a Alemanha e França para compor um bloco político e econômico capaz de resistir às investidas estadunidenses. List não foi nenhum profeta. Apenas analisou a história política e econômica e fez suas contribuições sem se deixar pautar pelas formulações teóricas diversionistas emanadas da Inglaterra.

Dizia List que quando os nacionais incorporam as novas técnicas e ganham escala para concorrer internacionalmente, é natural que passem a defender o livre-comércio e recomendar que os demais países ajam de forma distinta da trajetória que eles seguiram. Daí o termo “chutar a escada”. Trata-se de evitar que outros sigam o caminho pelo qual trilhou a agora nação desenvolvida, taxando iniciativas de planejamento nacional como anacrônicas e, portanto, não mais adequadas à realidade vigente. A visão territorial aqui é fundamental não apenas para entendermos o jogo político e econômico internacional, mas também para termos em mente que iniciativas de integração internacional só conseguem ser efetivas quando antecidas da efetiva integração nacional. Portanto, trazendo para o Brasil atual, de pouco adianta buscar a integração sul-americana ou

mesmo global se esta diretriz não for precedida de adequadas conexões entre as distintas regiões e sub-regiões que compõem o país. Neste sentido, a infra-estrutura de transportes em particular assume especial relevância como forma de ordenação territorial.

Outro autor fundamental para a compreensão das relações entre planejamento e desenvolvimento regional é Gunnar Myrdal (1956). Sua idéia central é que o jogo das forças do mercado tende a aumentar e não a diminuir as desigualdades regionais. Isso porque, a partir de uma aglomeração inicial verificada em determinada localidade, ocorrem economias de escala e externalidades tecnológicas, atraindo novos recursos que reforçam circularmente a expansão do mercado. O primeiro empreendedor cria facilidades para a implantação de novos empreendimentos, contribuindo para o sucesso das iniciativas subseqüentes.

Se por um lado esta *causação circular* favorece o desenvolvimento de determinadas localidades, por outro dificulta o avanço de outras. É o que Myrdal conclui ao constatar: (1) a existência de um pequeno número de países prósperos e uma grande quantidade de países pobres; (2) que os países prósperos se encontravam em processo de desenvolvimento contínuo, enquanto que nos demais países esse processo era lento ou mesmo marcado por retrocessos; (3) as desigualdades entre os países prósperos e os demais estava aumentando. Logo, seria improvável que o equilíbrio em um espaço econômico possa ser alcançado pelas livres forças do mercado.

Daí a importância de políticas intervencionistas que atuem no sentido contrário à tendência natural de concentração econômica em determinadas localidades, evitando-se assim a estagnação das demais. Para Myrdal, a mudança mais importante a ser realizada nas políticas estatais dos países subdesenvolvidos é a compreensão da necessidade de uma política nacional de desenvolvimento. Para ele, tal compreensão precisa ser materializada em planos nacionais de desenvolvimento que orientem os investimentos públicos e privados.

Em abordagem similar, Albert Hirschman (1958) sustenta que o desenvolvimento exige a mobilização de recursos e aptidões que se acham ocultos, dispersos ou mal empregados. Tal processo, especialmente em países subdesenvolvidos, se manifesta, segundo o autor, mediante uma cadeia de desequilíbrios entre investimentos em *capital fixo social* (energia e transportes, especialmente) e em *atividades diretamente produtivas*. Assim, com a expansão de *capital fixo social* os investimentos em *atividades diretamente produtivas* tornam-se menos custosos e um aumento de produtividade pode se manifestar. Com a ampliação das *atividades diretamente produtivas* os produtores tendem a perceber que obterão melhores ganhos com a instalação de maiores facilidades de *capital fixo social*. Resultam daí pressões para investimentos adicionais em *capital fixo social*, que por sua vez estimularão a realização de novos investimentos produtivos, dando seqüência à cadeia de desequilíbrios que viabiliza o desenvolvimento.

Naturalmente outras abordagens poderiam ser acionadas para dotar de maior complexidade as questões aqui tratadas. As reflexões de François Perroux sobre pólos de crescimento e indústrias

motrizes é apenas um dentre tantos possíveis outros exemplos. No entanto, para os propósitos deste artigo, creio que tenha sido suficiente apresentar tais considerações introdutórias aos que não conhecem e lembrá-las aos que delas se afastaram com o passar do tempo. Apenas a título de contextualização, pois já se passaram algumas décadas desde que estes autores se manifestaram, gostaria de destacar um aspecto ao atualizarmos as contribuições de List, Myrdal e Hirschman. Refiro-me à crescente relevância dos serviços, em detrimento das atividades industriais, como indutores principais das transformações nas hierarquias regionais (KON, 2009).

Da mesma forma que no passado as inovações tecnológicas com maior dinamismo passaram das atividades primárias para as secundárias, na época presente tal dinamismo ocorre com mais ênfase nas atividades terciárias. É verdade que o setor terciário também oferece empregos de baixa qualificação e remuneração, fenômeno este que assumiu particular intensidade no último quarto do século XX, com a terceirização e flexibilização de normas trabalhistas. Ainda assim, o que se verifica na contemporânea divisão espacial do trabalho é o direcionamento de atividades industriais poluentes e de baixos salários para países e áreas periféricas, enquanto que as localidades centrais se focam em serviços intensivos em tecnologia e atributos imateriais.

Longe de invalidar as formulações de List, Myrdal e Hirschman, geralmente centradas na importância de proteção e incentivos à indústria manufatureira, esta constatação apenas reforça suas análises, que partem do reconhecimento de que o livre jogo do mercado é gerador de desequilíbrios, beneficiando determinadas localidades em detrimento de outras. Por isso é fundamental a presença efetiva do poder público valendo-se de instrumentos de planejamento para intervir em busca de maior equilíbrio e coesão social e espacial.

Considerações finais

Foram sábios os constituintes ao estabelecerem em nossa Carta Magna a necessidade de elaboração de quatro instrumentos de planejamento: plano nacional de desenvolvimento econômico e social; plano de ordenação do território; planos de desenvolvimento regional; e plano plurianual. A necessária construção de um projeto nacional de desenvolvimento certamente encontrará abrigo na formulação e implementação coordenada destes quatro instrumentos. Ocorre que desde a promulgação da Constituição até o presente momento apenas os planos plurianuais estão sendo elaborados com a devida regularidade. Iniciativas esporádicas de planos regionais têm sido esboçadas, porém ainda de forma precária.

Diante da ausência de plano nacional de desenvolvimento econômico e social e de plano de ordenação do território, verifica-se grave lacuna no sistema de planejamento brasileiro. Sem definição de rumos, seguimos com ajustes incrementais. Neste artigo apontei possíveis causas e alternativas para sairmos deste impasse. Dentre as causas, destaquei, seguindo Veblen, o papel de *classe ociosa* exercido pelos financistas que criam problemas para vender soluções. A estes definitiva-

mente não interessa que um país como o Brasil disponha de eficiente sistema de planejamento, pois assim seriam reduzidas suas oportunidades de ganho descoladas do sistema produtivo. Apontei que ao adotamos as taxas de juros reais mais elevadas do planeta renunciamos ao planejamento do desenvolvimento nacional e ingressamos em um processo de desindustrialização, nos especializando novamente na exportação de produtos primários de baixo valor agregado. E acrescentei que no Brasil, seguindo tendência mundial, a noção de planejamento governamental tem sido gradativamente substituída do seu componente *nacional* por abordagens focadas na *administração pública*, no *orçamento público* e na *gestão pública*. Uma indevida limitação destinada a delegar às corporações privadas responsabilidades inerentes aos Estados nacionais.

Quanto às alternativas, destaquei que se trata tão somente de buscarmos cumprir adequadamente a Constituição Federal. Para tanto, afirmei a necessidade de uma entidade a ser empoderada e dotada de qualificado corpo técnico permanente para coordenar as atividades de planejamento nacional e desenvolvimento regional. Apontei que estando hoje estas atribuições dispersas em diferentes órgãos, o resultado é a descoordenação e sobreposição de iniciativas. Ressaltei que sendo a carreira de analistas de planejamento e orçamento a mais próxima de exercer estas funções, enquanto não se encontra a adequada institucionalidade, torna-se importante que seus servidores se qualifiquem para trabalhar com análises prospectivas, construção de cenários, conhecimento dos clássicos do pensamento social brasileiro, desenvolvimento e desenvolvimento regional. E sugeri os trabalhos seminais de Friedrich List, Gunnar Myrdal e Albert Hirschman como referências para diálogo e ação no que concerne especificamente à necessária reaproximação entre planejamento e desenvolvimento regional.

Referências bibliográficas

ALBUQUERQUE, Claudiano; MEDEIROS, Márcio e FEIJÓ, Paulo. **Gestão de Finanças Públicas**. Brasília: Gestão Pública, 2008.

CABRAL, Severino. **Brasil Megaestado: nova ordem mundial multipolar**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.

COSTIN, Claudia. **Administração Pública**. Rio de Janeiro: Elsevier 2010.

DALAND, Robert. **Estratégia e Estilo do Planejamento Brasileiro**. Rio de Janeiro: Lidador, 1969.

FURTADO, Celso. **A Fantasia Desfeita**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

GALBRAITH, John Kenneth. **A Economia das Fraudes Inocentes**. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. São Paulo: Atlas, 2009.

HIRSCHMAN, Albert. **Estratégia do Desenvolvimento Econômico**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1960 [1958].

KON, Anita. **O novo regionalismo e o papel dos serviços no desenvolvimento: transformações das hierarquias econômicas regionais.** *Oikos* 8 (2), pp. 279-300, 2009.

LIST, Georg Friedrich. **Sistema Nacional de Economia Política.** São Paulo: Nova Cultural, 1986 [1841].

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de Gestão Pública Contemporânea.** São Paulo: Atlas, 2009a.

MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de Administração Pública.** São Paulo: Atlas, 2009b.

MYRDAL, Gunnar. **Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas.** Rio de Janeiro: Saga, 1972 [1956].

SANTOS, Gustavo. **Uma Releitura da Teoria das Finanças Funcionais.** Tese de Doutorado. Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2005.

SOUZA, Nali de Jesus de. **Desenvolvimento Regional.** São Paulo: Atlas, 2009.

VEBLEN, Thorstein. **A Teoria da Classe Ociosa.** São Paulo: Nova Cultural, 1988 [1899].

WRAY, L.Randall. **Trabalho e Moeda Hoje: a chave para o pleno emprego e a estabilidade dos preços.** Rio de Janeiro: Editora UFRJ/Contratempo, 2003.

Relações entre plano e orçamento: da subordinação à coordenação



Relations between plan and budget: from subordination to coordination

Rodrigo Oliveira de Faria <rodrigofaria@ymail.com>

Analista de Planejamento e Orçamento

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília-DF, Brasil.

Recebido 17-fev-2011 **Aceito** 18-abr-2011

Resumo No esforço de se garantir a influência do plano sobre o orçamento, formulou-se determinada concepção teórica que defende a existência de uma relação hierárquica entre plano plurianual e lei orçamentária anual, pela qual haveria um encadeamento rígido e condicionante entre tais peças. Mais especificamente, tal precedência jurídica se consubstanciaria na subordinação da lei de orçamento à lei do plano plurianual, como meio de se assegurar a compatibilidade requerida pelo texto constitucional, bem como a integração entre os instrumentos. Para se garantir a supremacia da Lei do PPA sobre a Lei de Orçamento, o plano plurianual, no âmbito federal, terminou por se transformar em uma espécie de orçamento, exaustivo e detalhado, distanciando-se da concepção de plano estratégico, seletivo e concentrado nas prioridades governamentais, que, efetivamente, permitisse *integrar planos e orçamento*. Em contraposição ao entendimento doutrinário que salienta hierarquia e subordinação, este artigo procura evidenciar a existência de *campos de competência distintos – muito embora complementares* – para cada um dos instrumentos de planejamento e orçamento previstos no texto constitucional brasileiro, com elos que se fundam em *relações horizontais* que se pautam, antes de mais nada, pela *coordenação*. **Palavras-chave** plano plurianual, lei orçamentária, hierarquia, subordinação, coordenação.

Abstract *In order to guarantee the influence of plan over budget, a certain theoretical conception was formulated claiming the existence of a hierarchical relation between a multi-year plan (PPA) and the annual budget law, in which there would be a conditioning and rigid link between these statutes. More specifically, this juridical precedence lends itself to a subordination of the budget law in face of the multi-year plan, as a way to assure the compatibility required by the Constitution, and also the integration between those instruments. To guarantee the supremacy of the multi-year plan over the budget law, the PPA in the federal sphere became a type of exhaustive and detailed budget, far from the conception of strategic plan, selective and focused on the government priorities that in fact could integrate plans and budget. Contrary to that point of view*

related to the understanding that highlights hierarchy and subordination, this article argues the existence of distinct fields of competency - though complementary ones- for each of the constitutional Brazilian planning and budgeting instruments, with links based on horizontal relations and coordination. Keywords multi-year plan, budget law, hierarchy, subordination, coordination.

Introdução

No esforço de se garantir a influência do plano sobre o orçamento, formulou-se determinada concepção teórica que defende a existência de uma relação hierárquica entre plano plurianual e lei orçamentária anual, pela qual haveria um encadeamento rígido e condicionante entre tais peças. Mais especificamente, tal precedência jurídica se consubstanciaria na subordinação da lei de orçamento à lei do plano plurianual, como meio de se assegurar a compatibilidade requerida pelo texto constitucional, bem como a integração entre os instrumentos

Ao contrário do defendido por essa linha de entendimento, este artigo procura evidenciar a existência de *campos de competência distintos* – muito embora complementares – para cada um dos instrumentos de planejamento e orçamento previstos no texto constitucional brasileiro, com elos que se fundam em *relações horizontais* que se pautam, antes de mais nada, pela *coordenação*.

Para tanto, o texto encontra-se estruturado em quatro seções, que pretendem compor o mosaico dos vínculos existentes entre as peças de planejamento e orçamento. A primeira seção expõe o entendimento doutrinário que defende a existência de relação hierárquica entre as leis orçamentárias, fundada em subordinação e condicionamento, com o qual se pretende dialogar ao longo do texto. A segunda e terceira seções procuram delimitar o escopo e extensão dos nossos instrumentos constitucionais de planejamento e orçamento, procedendo-se às necessárias diferenciações, com vistas à evidenciação dos campos de competência existentes. A quarta e última seção desenvolve o argumento central da horizontalidade dos vínculos existentes entre as peças de planejamento e orçamento brasileiros.

Planejamento normativo e a doutrina da hierarquia e subordinação

Fundamentada na concepção de *planejamento normativo*, estático e imutável, desenvolveu-se, entre nós, corrente doutrinária que advoga a existência de uma relação hierarquizada entre as leis orçamentárias (PPA-LDO-LOA) em nosso ordenamento, segundo a qual as relações travadas principalmente entre lei do plano plurianual e lei orçamentária indicariam a existência de uma *subordinação*. Nesse diapasão, a referida corrente doutrinária (MEIRELLES, 2006, p. 266) defende que:

a Constituição Federal de 1988 institucionalizou um verdadeiro sistema orçamentário ao prever a edição de uma lei do plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei do orçamento anual, todas atos normativos que, **de forma hierarquizada**, se interligam com o objetivo de dotar o setor público de um processo de planejamento orçamentário que espelhe um plano de governo a longo, médio e curto prazos (arts. 165 e 166). (grifos nossos).

No mesmo sentido e apontando a existência de hierarquia entre os diversos instrumentos de planejamento e orçamento:

Prevalece uma hierarquia entre os diversos instrumentos de planejamento de políticas públicas, de forma que leis inferiores (orçamento e créditos adicionais) devem ser compatíveis com o que dispõem as leis superiores (do plano plurianual e das diretrizes orçamentárias anuais) (LEISTER, 2010, p. 954, grifos nossos).

Ives Gandra da Silva Martins e Celso Bastos (2001, p. 204/205) apresentam linha de raciocínio assemelhada, muito embora não cheguem a defender, de forma explícita, a existência de hierarquia:

Em outras palavras, o plano plurianual a que faz menção o legislador não cuida somente de meras sugestões desenvolvimentistas, mas impõe ao Poder Público limites a sua atuação intervencionista e parâmetros à programação que implique despesas e receitas, vinculadas a mais de um exercício.

Por essa razão, tais planos, por serem mais amplos, prevalecem sobre as leis orçamentárias anuais naquilo em que cuidar da mesma matéria, sendo a ordem de indicação do art. 165 preferencial. Vale dizer, a sociedade, a partir do plano plurianual, sabe o comportamento que espera do governo no concernente aos projetos de longo alcance, sendo os orçamentos mero reflexo daquela parte do planejamento que se esgota no exercício.

Estabelecida a existência de uma relação de *hierarquia* entre as leis orçamentárias, facultou-se a disseminação de vínculos pautados pela *subordinação*, bem como de certo *condicionamento* de certos instrumentos em relação a outros, culminando-se, inclusive, com a importação – de forma acrítica – da doutrina portuguesa das *leis reforçadas*. Nesse sentido, Eber Santa Helena (2004):

As leis do PPA, LDO e LOA constituem um conjunto orgânico, hierarquizado e articulado no tempo, tendo como princípio básico o planejamento e a coordenação da ação de governo, por força do art. 165 da Constituição. Instrumentos de materialização das políticas públicas das três esferas da Federação. (...) A doutrina denomina tais leis de “leis reforçadas” por serem possuidoras de eficácia derogatória de lei posterior, necessário ao encadeamento legal PPA-LDO-LOA. O PPA e a LDO apesar de leis ordinárias, pois submetidas a processo legislativo ordinário e a *quorum* simples para votação, têm caráter de normas supraordenadoras em relação à lei orçamentária, e o PPA supraordenador à LDO. Suas imperatividades decorrem de previsão constitucional expressa, caso dos dispositivos mencionados acima. São tais lei

portadoras de valor normativo qualificado, sua inobservância pela lei orçamentária acarreta a denominada “ilegalidade” desta lei ou “inconstitucionalidade indireta”.

O entendimento da subordinação de determinados instrumentos em relação a outros também foi fomentado, em particular, na relação entre os planos nacionais, regionais e setoriais e o PPA, em decorrência de uma leitura literal do disposto no art. 165, § 4º, da CF/88 que prevê: “*os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual*”. Assim, os planos previstos na Constituição deveriam *obediência* aos ditames do PPA, que ostentaria certa precedência jurídica condicionante em relação à elaboração dos referidos planos.

Portanto, cumpre averiguar se existe um encadeamento entre as ferramentas constitucionais de planejamento e orçamento, de modo a se estabelecer um *sistema hierarquizado* entre os referidos instrumentos, que explicita uma *relação de subordinação* entre determinadas leis em relação a outras, ou se, por outro lado, os liames existentes apontam para uma *relação de coordenação*, em que as relações entre as ferramentas se pautam pela *ausência de hierarquia normativa* e pelo estabelecimento de relações de integração e coordenação, considerando-se seus campos próprios e particulares de abrangência material.

Para tanto, há que se proceder ao delineamento das peças de planejamento e orçamento, procurando-se delimitar seu conteúdo, abrangência, intersecções, bem como suas especificidades para, posteriormente, investigar-se a natureza dos vínculos a serem estabelecidos.

Plano plurianual e orçamento: escopo, extensão e especificidades

Durante o funcionamento da Assembléia Nacional Constituinte de 1987/88, o Plano Plurianual (PPA) foi, dos instrumentos de planejamento previstos na Carta de 1988, o que mais demorou para ter sua forma definida, tendo sido identificada sua função básica como a de *correlacionar e integrar planos e orçamentos* (AFONSO, 1999, p. 14). A par disso, o âmbito de abrangência do PPA foi crescendo paulatinamente nos trabalhos da Constituinte brasileira:

primeiro, compreendia apenas investimentos públicos; depois, também as despesas deles decorrentes; e, por último, no segundo turno em plenário (fruto de um grande acordo, porque, nessa fase, não caberiam emendas modificativas), passou a abranger todas as despesas de capital e as relativas aos programas de duração continuada (AFONSO, 1999, p. 14).

Promulgada a Constituição da República Federativa do Brasil, em 1988, o conteúdo da lei do plano plurianual foi estampado no art. 165, § 1º, segundo o qual ao PPA competiria estabelecer

“de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”.

Contudo, aprovada a Carta Política de 1988, o debate acerca da extensão e do conteúdo do plano plurianual não se encerrou. Ao contrário, evidenciaram-se divergências técnicas e doutrinárias, que terminaram por repercutir na formatação dos planos e do caráter que se lhes pretendia imprimir, bem como de seu relacionamento com os demais instrumentos de planejamento (planos nacionais, regionais e setoriais, diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual).

Como se depreende da leitura do referido dispositivo, o art. 165, § 1º, da CF/88 expressamente aglutina três diferentes categorias de despesas, a saber: i) *despesas de capital*; ii) *despesas que decorrem da realização das despesas de capital*; iii) *despesas relativas aos programas de duração continuada*. Portanto, a primeira tarefa com que se defronta o intérprete do texto constitucional é a de delimitar o conteúdo a que se refere cada qual das categorias mencionadas.

Em uma primeira leitura, pode-se destacar que as despesas de capital compreendem, nos termos do art. 12 da Lei nº 4.320/64, os *investimentos, as inversões financeiras e transferências de capital*. Por sua vez, as despesas decorrentes de despesas de capital representam, em última instância, as *despesas de custeio que decorram das despesas de capital*, visto que, após a realização de investimentos, gera-se, como conseqüência, despesas que são necessárias à manutenção do novo ativo incorporado ao patrimônio público. Por sua vez, programas de duração continuada podem representar todos os programas que consubstanciam compromissos assumidos pelo Estado e que acarretam despesas a serem realizadas de forma periódica e constante.

Em síntese, uma *interpretação literal* do dispositivo constitucional terminaria por extrair do texto da Constituição o comando para que praticamente todas as despesas, tanto de capital quanto correntes, constassem do PPA. Ou seja, um nível de abrangência demasiado grande para uma figura que se pretende diferenciada daquela que se espera de um orçamento.

Exatamente por isso, aqueles que se propuseram enfrentar o trabalho de identificar o nível de detalhamento necessário apresentaram dúvidas e questionamentos:

a ausência de algumas definições na legislação lança dúvidas sobre a abrangência do PPA. Uma pergunta relevante é se todas as despesas previstas no orçamento fiscal devem também estar no PPA. A Constituição, no art. 165, § 1º, prevê que a abrangência do PPA seriam “as despesas de capital e outras delas decorrentes, e (...) as relativas aos programas de duração continuada”. (...)

No PPA, há dúvidas quanto à inclusão ou não das ações necessárias à manutenção da máquina governamental, pois essas são despesas, de certa forma, incomprimíveis. Alguns dizem que as despesas que importam para o planejamento se referem à expansão das atividades governamentais (as despesas de capital), as quais não deveriam ser enfocadas de

forma isolada, pois representam, no momento seguinte, acréscimo do custeio (despesas decorrentes das despesas de capital). Outros entendem que todas as despesas devem estar no PPA, até para garantir a consistência do plano e também porque o conceito de “despesas decorrentes” sinaliza para despesas de manutenção do ativo já existente, as quais são consequência de investimentos realizados no passado. (...)

Já a definição dos “programas de duração continuada” mencionados na Constituição pode estar associada a atividades-fim, que não são classificadas como investimentos, mas requerem uma visão de longo prazo, como é o caso de muitos gastos na área social (assistência médica, creches, distribuição de merenda, livros, leite, etc.) e da concessão de empréstimos (financiamento de investimentos, exportações, etc.). Contudo, é preciso marcar claramente a diferença entre esse conceito e o de “despesas obrigatórias de caráter continuado”, cuja definição encontra-se no art. 17 da LRF (NUNES, 2007, p. 36).

Dúvidas quanto à abrangência do termo *programas de duração continuada* também foram levantadas por James Giacomoni (2007, p. 217):

De todos os componentes do PPA, este é, provavelmente, o mais controvertido. Em rigor, com exceção dos investimentos, que têm prazos de início e conclusão, as demais ações governamentais inserem-se em programas de duração continuada. Por exemplo: operação, manutenção e conservação de serviços. Se correto este entendimento, o PPA compreendia, praticamente, todas as ações da administração pública.

A estruturação e organização prática do plano plurianual na esfera federal terminou *contaminada* por tais conflitos, gerando um diagnóstico comum a muitos estudiosos do modelo de planejamento e orçamento: o PPA terminou por se tornar uma espécie de orçamento, exaustivo e detalhado, distanciando-se do que se espera de um plano estratégico, seletivo e concentrado nas prioridades governamentais, que efetivamente permita a coordenação da ação de Governo.

As análises feitas no estudo de Sanches (2007, p. 57/58) e no diagnóstico de Almeida e Nerosky (2006, p. 65), respectivamente, ilustram bem as deformações práticas geradas na construção do plano plurianual:

(...) caráter estritamente formal dos PPAs produzidos nos últimos quinze anos, cuja larga abrangência, excessivo detalhamento (autênticos “orçamentões”) e precária indicação das reais prioridades – ao lado de formulações generalizadoras –, os têm tornado destituídos de utilidade prática, pois representam mais “cardápios” (guarda-chuvas de opções para qualquer coisa que se queira fazer) do que criteriosas “escolhas”. Essa situação constitui a negação do substrato básico da ação de planejar, que é, sobretudo, avaliar, prever e escolher (...).

O PPA é excessivamente detalhado, uma vez que além de abrigar todos os programas governamentais, estratégicos ou não, detalha os programas por ações, o que produz pelo menos duas consequências negativas: 1. Desloca o foco dos programas para as ações. Em relação à elaboração, análise e aprovação do PPA, todas as atenções deveriam se concentrar sobre o conteúdo dos programas estratégicos, especialmente formulados para garantir o posicionamento desejado do Brasil no cenário internacional e para resolver os problemas sociais e econômicos enfrentados pela economia e pela sociedade brasileira. Ao incluir todos os programas, o PPA obscurece o que é prioritário e, ao especificar as ações que correspondem aos programas, enfatiza o detalhe e os meios, deslocando para segundo plano o seu conteúdo estratégico e os resultados a serem alcançados; 2. Cria dificuldades à execução orçamentária e à gestão, uma vez que obriga o Executivo a encaminhar projetos de lei ao Congresso Nacional para propor alterações na lei aprovada sempre que, entre outras razões, ações novas tiverem de ser incluídas ou excluídas na programação, retirando, portanto, a flexibilidade e a agilidade que o gestor precisa para agir na direção dos objetivos sob sua responsabilidade.

Efetivamente, convém salientar que plano e orçamento cumprem funções distintas, muito embora complementares. Esta foi, inclusive, a razão pela qual o Constituinte de 1988 previu instrumentos diferenciados. Não haveria qualquer sentido em simplesmente duplicar-se institutos que apresentariam a mesma função.

Assim é que a lei de orçamento deve discriminar todas as receitas e despesas (arts. 2º e 4º da Lei nº 4.320/64), ou, em outras palavras, ser *ampla e exhaustiva*. Ademais, a necessidade de se prever todas as despesas encontra-se diretamente relacionada com o fato de que, ao contrário do plano plurianual que somente é *indicativo*, a *lei orçamentária é autorizativa*. Em outras palavras: somente a lei orçamentária, em nosso ordenamento, possui o condão de autorizar a realização de despesas¹.

Os contornos rígidos e detalhistas que terminaram por ser atribuídos ao plano plurianual, contudo, não decorrem – ao contrário do que alguns afirmam – de imposição do texto constitucional brasileiro. São o resultado de uma *determinada leitura* realizada por atores que pretenderam atribuir determinados contornos ao plano e ao vínculo entre o PPA e o Orçamento.

Bijos (2010, p. 70) identificou no § 1º do art. 167 a dificuldade existente para que se tornasse possível a estruturação de um plano plurianual seletivo e não exaustivo. O legislador constituin-

1 Conforme estatui o texto constitucional pátrio, *são vedados: I – o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual; II – a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais* (art. 167, I e II, CF/88). Relembre-se, ainda, o art. 4º da Lei nº 4.320/64, que prescreve: “A Lei de Orçamento compreenderá todas as despesas próprias dos órgãos do Governo e da administração centralizada, ou que, por intermédio deles se devam realizar, observado o artigo 2º”.

te, contudo, quando asseverou que *nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual*, decerto não se referia a pequenos investimentos que, ao serem iniciados no final do exercício, não terão sua execução realizada integralmente dentro do ano.

A exegese do dispositivo aponta para a identificação de *grandes investimentos*, que, naturalmente, possuem um *prazo de maturação mais longo, que ultrapassem um exercício financeiro* – independentemente de quando se iniciem – os quais deveriam integrar ou compor as diretrizes, objetivos e metas do PPA. Assim, o § 1º do art. 167 do texto constitucional não veda ou impede que se estabeleçam critérios técnicos para a seleção de determinada parcela dos investimentos, de forma a permitir a discriminação daqueles que, efetivamente, possuem um período de execução que ultrapassa um exercício financeiro.

Do contrário, pequenas obras, que nada significam no orçamento federal – seja em termos financeiros, seja em termos de relevância dentro das prioridades do Governo – deveriam integrar o plano plurianual, impedindo-o de cumprir a função que dele se espera. Nesse sentido, o plano plurianual *deve ser seletivo*, de modo a ensejar o cumprimento das finalidades que se espera do instrumento no contexto da integração entre planejamento e orçamento.

A mesma linha de raciocínio deve ser utilizada para o enquadramento dos demais componentes constitucionais do PPA: *despesas decorrentes das despesas de capital e despesas relativas aos programas de duração continuada*. Não há sentido em se exigir que todas as despesas de custeio constem do plano; ao contrário, somente as despesas relativas à manutenção dos investimentos plurianuais devem ser consideradas. Quanto aos programas de duração continuada, pode-se delimitá-los de modo a que se selecionem os programas continuados, de natureza finalística, que correspondam às prioridades governamentais².

Reforça tal entendimento o fato de que o texto constitucional refere-se a “*diretrizes, objetivos e metas*” para aqueles componentes. Assim, não se exige, em absoluto que as despesas, discriminadas e detalhadas no orçamento, também constem do plano³. Ao contrário, exige-se que o PPA trace as *linhas estratégicas fundamentais de atuação do Governo*, exprimindo suas prioridades em termos de grandes investimentos e com relação às políticas públicas. Como salienta Greggianin (2005, p. 9):

- 2 No que se refere aos programas de duração continuada, Bijos (2010, p. 72) concorda que “embora esse componente do PPA tenda a conferir ampla abrangência ao Plano, não por isso retira a legitimidade de interpretações restritivas no que se refere ao esforço de planejamento no âmbito dos programas de duração continuada” e que “não há óbice para que o PPA seja estruturado de modo a contemplar apenas uma parcela dos programas de duração continuada”.
- 3 Como destaca Fabiano Core (2006, p. 248/249), “as despesas de capital não devem ser informações para organizar nem orçamento, quanto mais um plano. Ademais, em razão dos complementos que integram o artigo, depreende-se que todas as despesas integrariam o plano, o que, em princípio, dele retiraria qualquer possibilidade de ser estratégico. Conforme ensina Matus, é bom não esquecer do caráter seletivo do plano, em contraste com o caráter extensivo do orçamento. Todo plano estratégico é um plano seletivo”.

o fato de que todas as metas para as despesas de capital devam *constar* do PPA, como determina a Constituição no art. 165, § 1º, não significa necessariamente que devam ser *especificadas* no mesmo nível analítico daquelas que compõem a lei orçamentária.

Portanto, há que se ressaltar que o Plano Plurianual, assim como a Lei Orçamentária anual cumprem funções distintas, devendo, o intérprete salientar as delimitações e diferenciações que lhe são próprias. Trata-se de duas leis ordinárias, distintas e diferenciadas, que possuem âmbito material próprio e particular de incidência, conforme atribuído diretamente pelo legislador constituinte. Destarte, as competências atribuídas pelo texto constitucional também são diferenciadas, visto que não haveria qualquer sentido em se criar duas figuras que fossem idênticas e cumprissem a mesma função instrumental.

Em síntese: plano plurianual e orçamento são instrumentos normativos diferenciados, que se devem estruturar de modo a cumprir as distintas funções que lhe estão reservadas. Por isso, a transformação do plano plurianual em um verdadeiro orçamento, complica e prejudica a sistemática constitucional do sistema de planejamento e orçamento.

Por outro lado, sabendo-se que existem diversos outros *planos* no texto constitucional, a exemplo de planos nacionais e regionais de desenvolvimento e de planos plurianuais setoriais, cumpre que se apontem as linhas limítrofes existentes entre os diferentes instrumentos, de modo a se permitir a visualização de toda a sistemática constitucional dos instrumentos de planejamento e orçamento.

Plano plurianual e demais planos constitucionais: competências e finalidades

O PPA está longe de ser o único *plano* previsto no texto constitucional brasileiro. Mais do que isso, o PPA não é, nem mesmo, o único plano plurianual discriminado na Constituição Federal. Basta que sejam citados o *plano nacional da educação* e o *plano nacional de cultura*, de caráter plurianual. Acrescente-se, ainda, a existência dos planos nacionais e regionais de desenvolvimento, e, assim, se verificará que a função a ser cumprida pelo PPA também deverá ser distinta daquela pretendida pelo legislador constituinte para as demais espécies de planos. Por isso, Giacomoni (2007, p. 230) pretendeu separá-los em dois grupos distintos:

planos e programas nacionais, regionais e setoriais e planos plurianuais. Os primeiros, determinantes para o setor público e indicativos para o setor privado, seguem, em linhas gerais, o modelo concebido no Ato Complementar nº 43/69. A segunda modalidade é o plano plurianual, que, ao portar “as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal” aproxima-se mais do plano geral de governo concebido pelo Decreto-lei nº 200/67.

A primeira característica que diferencia o plano plurianual dos demais planos é a sua *extensão temporal*. O PPA se caracteriza por ser um *plano de médio prazo*, enquanto que planos outros há que se prolongam por períodos superiores, a exemplo do referido *plano nacional de educação*, elaborado para um período de 10 anos, e *plano nacional de cultura*, também decenal. Nesse sentido, o plano plurianual parece sintonizar muito mais com o período de mandato do Chefe do Poder Executivo, aproximando-se, dessa maneira, de um *plano de governo* do candidato eleito.

A segunda diferença é dada pela *extensão material*, ou seja, pelos enfoques setorializados ou abrangentes de que se revistam os planos. Assim, existem *cortes horizontais*, relativos às matérias específicas de interesse, em conformidade ao determinado pelo texto constitucional e, também, *cortes verticais*, que respondem pelo grau de profundidade do exame dos respectivos temas.

Logicamente, planos setoriais podem – e devem – se aprofundar no exame das matérias específicas que lhe correspondem ao objeto de interesse. Assim, os *planos setoriais* possuem uma especificidade própria com a temática que lhe diz respeito, que – não necessariamente – se coaduna com os objetivos, prioridades e metas que devem estar estampados no PPA. Em outras palavras, os planos setoriais apresentam um nível de profundidade específica não condizente com as linhas gerais do PPA, que se mostra mais genérico em sua função primordial de *conectar e integrar os demais planos com o orçamento*.

Àqueles planos cumpre orientar e coordenar a atuação do Governo em áreas próprias e específicas, direcionando e articulando as iniciativas que são necessárias ao desenvolvimento das respectivas políticas públicas. Assim, embora os recursos financeiros sejam imprescindíveis à realização dos fins desejados, tais planos possuem uma função de organização e articulação que transcende uma ótica estritamente orçamentária.

De modo a ensejar a necessária articulação entre as diferentes espécies de planos constitucionais, previu o art. 165, § 4º, da CF/88 que “*os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual*”. A dificuldade em se entender a expressão “em consonância” tem, contudo, dado origem a equívocos.

O legislador constituinte, por certo, não pretendeu que os planos previstos na Constituição dessem *obediência* aos ditames do PPA. Ou seja, não estabeleceu ou instituiu uma *hierarquia* entre os planos nacionais e regionais de desenvolvimento e planos plurianuais setoriais e o PPA. Ao contrário, o que se estabelece são relações pautadas pela *articulação e coordenação*, que permitam o alcance das finalidades desejadas, ao contrário de relações fundadas em subordinação.

E tal ocorre porque todos esses planos colmatam matéria entregue ao domínio das respectivas leis diretamente pelo texto constitucional. Assim, tais *leis de planos*, específicas, são editadas, cada qual, para normatizar um determinado e circunscrito *campo normativo constitucional*, en-

contrando-se, todas, no mesmo patamar hierárquico, muito embora com espectros competenciais próprios e indelegáveis. Ademais, o fato de possuírem *diferentes extensões temporais e materiais* não permite que se *encaixem* no formato do PPA, seja em decorrência dos prazos diferenciados ou em conseqüência do grau de profundidade temática.

Relembre-se, ainda, que a função desde logo associada ao PPA foi a de *correlacionar e integrar planos e orçamentos* (AFONSO, 1999, p. 14). Assim, o plano plurianual – ao contrário dos demais planos constitucionais – assemelha-se a um *planejamento estratégico de Governo*, que visa a integrar e conectar os demais planos com dinâmica orçamentária. Corroborar tal entendimento o fato de o art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias ter aproximado o período de vigência do PPA ao período de mandato do Chefe do Poder Executivo⁴. Nessa linha também vai o entendimento esposado por James Giacomoni (2007, p. 230), de que o plano plurianual “*aproxima-se mais do plano geral de governo concebido pelo Decreto-lei nº 200/67*”.

Em conclusão, há que se destacar que existem campos normativos diferenciados para cada um dos instrumentos constitucionais de planejamento e orçamento. Tais campos de competência, por revelarem atribuições e funções distintas e peculiares – muito embora *complementares* – devem ser preenchidos por meio de uma adequada estruturação de cada um dos elementos normativos, de modo a se viabilizar a integração e concatenação que se espera dos instrumentos, com vistas ao alcance das finalidades precípua para as quais foram criados (art. 3º da CF/88).

Assentadas tais premissas acerca dos diferentes escopos dos instrumentos de planejamento e orçamento constitucionais brasileiros, há que se proceder ao exame da natureza dos vínculos que os interligam e correlacionam.

Natureza dos vínculos: da subordinação à coordenação

Modernamente, não há sentido em se defender a existência de vínculos rígidos e subordinação normativa entre a Lei do PPA e a Lei do Orçamento. Tais instrumentos possuem diversas lógicas político-econômicas, sendo a Lei do PPA, qualitativa e genérica, e a Lei do Orçamento, quantitativa e específica, em que os vínculos, muito mais do que hierarquia e subordinação, apontam para relações pautadas pela horizontalidade e coordenação.

No caso brasileiro, foi exatamente a tentativa – inadequada por sinal – de se garantir uma precedência e superioridade à Lei do PPA que terminou por fazer com que esta invadisse campo reservado ao orçamento, com nítida distorção das funções que lhe são próprias. Possuem, PPA e Orçamento, âmbitos materiais diferenciados e complementares, e, assim, também verificamos relações que se fundam, antes de mais nada, em coordenação.

4 Como dispõe o art. 35, § 2º, I do ADCT, o Plano Plurianual terá vigência “até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente”.

Quatro ordens de argumentos apontam para a existência de uma *relação horizontal* entre os instrumentos constitucionais brasileiros de planejamento e orçamento, pautada pela *coordenação e integração*, em contraposição à verticalização e hierarquização defendidas por parte da doutrina. São elas: i) a insuficiência do *planejamento normativo* para dar conta de um ambiente crescentemente instável e volúvel; ii) a existência de *distintos campos de competência* a serem colmatados pelos instrumentos de planejamento e orçamento; iii) a *inexistência de hierarquia entre as leis* que instituem os vários instrumentos de planejamento e orçamento; e iv) o fato de que a compatibilidade exigida pelo texto constitucional se resolve no sentido de *relações de coordenação e articulação entre campos materiais distintos, muito embora indiscutivelmente complementares*.

Em primeiro lugar, deve-se citar o panorama mais amplo em que se destaca a obsolescência do *planejamento normativo*, rígido e estático, que se pretende imutável ao longo do tempo, conjugada com a consagração de uma economia de mercado, em que os planos do setor público não têm a pretensão de se substituir ao mercado como instrumento de regulação da economia, antes, possuem uma função complementar.

Porque a atuação do Estado não pode prescindir de uma *técnica de ação racional* (leia-se planejamento) que faculte a formulação de objetivos e a definição de meios de ação devidamente coordenados, é que o texto constitucional asseverou que o planejamento é “*determinante para o setor público e indicativo para o setor privado*” (art. 174, CF/88).

O fato, contudo, de o planejamento ser *determinante* para o Poder Público não implica em se aceitar as premissas de imutabilidade pretendidas pelo *planejamento normativo ou tradicional*, cujo grau de inflexibilidade se mostra incompatível com uma sociedade que experimenta rápidas transformações e que demanda instrumentos adequados à volatilidade das circunstâncias. Nesse contexto, o planejamento rígido, centralizado e determinista, também conhecido por *planejamento normativo*, tem sido severamente criticado, por se revelar demasiadamente simples para lidar com uma realidade excessivamente complexa (HUERTAS, 1996, p. 58/59).

Em segundo lugar, as diversas leis de planejamento e orçamento procuram dar o devido tratamento a *distintas e próprias esferas de competência, em consonância com o próprio texto constitucional*. Assim, a Constituição de 1988 distribuiu as matérias que devem ser normatizadas por cada um dos respectivos instrumentos, indicando-lhes o seu âmbito normativo específico⁵. Nesse sentido, o conteúdo constitucional do PPA encontra-se previsto nos arts. 165, § 1º, e 167, § 1º, CF/88; os delineamentos constitucionais da lei de diretrizes orçamentárias⁶ foram fixados por meio dos arts.

5 Tais delineamentos constitucionais, contudo, não são exaustivos, visto que o próprio texto da Carta de 1988 prevê a edição de lei complementar no art. 165, § 9º, da CF/88, diploma este que disporá “sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual”. Como se sabe, tais contornos atualmente são dados pela Lei nº 4.320/64.

6 Note-se, ainda, que o fato de a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/00) ter ampliado as funções da lei de diretrizes orçamentárias, em nada lhe retira especificidades e matérias próprias. Ao contrário, reafirma que possui um espectro material próprio e específico, embora lhe tenha alargado as fronteiras.

165, § 2º e 169, inciso II, CF/88; as matérias que competem à lei orçamentária anual encontram-se no art. 165, §§ 5º, incisos I, II e III, 6º e 8º, da CF/88.

O mesmo ocorre com as *leis de planos* que se encontram em outros Títulos do texto constitucional brasileiro. Em primeiro lugar, o art. 174, § 1º, do texto constitucional prevê que a lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento. Por sua vez, o âmbito material constitucional da *lei do plano nacional de educação* encontra-se previsto no art. 214 da CF/88; da *lei do plano nacional de cultura* no art. 215, § 3º e incisos I a V, CF/88. A previsão do plano de reforma agrária encontra-se no art. 188, caput, da CF/88. Neste caso, não se fala expressamente em lei, havendo apenas a menção ao plano.

Trata-se, portanto, de *leis específicas*, editadas para colmatar campos de competência atribuídos diretamente pelo texto constitucional, não havendo que se falar em hierarquia, quer entre as leis orçamentárias, quer entre lei do plano plurianual e demais *leis de planos* porque todas auferem sua validade em decorrência de campos de competência dados diretamente pelo texto constitucional.

Em terceiro lugar, por serem todos os instrumentos legais de planejamento e orçamento *leis ordinárias* não há que se falar em hierarquia entre as mesmas. Cada lei encontra seu âmbito material em decorrência de atribuição direta da Constituição e, além disso, todos os instrumentos de planejamento e orçamento aqui referidos são oriundos de uma mesma e idêntica fonte: o texto constitucional. Dá-se, nesta esfera, algo muito similar ao que ocorre no acalorado debate acerca da hierarquia entre lei complementar e lei ordinária. Como já advogava, com razão, Michel Temer (2007, p. 150), que “não há hierarquia alguma entre lei complementar e lei ordinária. O que há são âmbitos materiais diversos atribuídos pela Constituição a cada qual destas espécies normativas”.

Por último, há que se ressaltar que, ao pretender, o legislador constituinte, assegurar integração entre os instrumentos de planejamento e orçamento, foi feita menção à necessária *compatibilidade*⁷. Contudo, do fato de existir a necessidade de compatibilidade entre os instrumentos, não se deriva qualquer exigência de relação hierárquica ou subordinação de determinados instrumentos a outros.

7 É certo que o legislador constituinte, pretendendo assegurar *compatibilidade* entre os instrumentos de planejamento e orçamento, previu que os orçamentos fiscal e de investimento das empresas deveriam estar “*compatibilizados com o plano plurianual*” (art. 165, § 7º, CF/88). No mesmo sentido, foram estipuladas exigências de que as emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modificassem somente poderiam ser aprovadas caso estivessem “*compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias*” (art. 166, § 3º, I, CF/88). Por sua vez, as emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderiam ser aprovadas “*quando incompatíveis com o plano plurianual*” (art. 166, § 4º, CF/88).

A compatibilidade relaciona-se, muito mais do que com hierarquia e subordinação, com *coordenação* e *integração* entre as ferramentas de planejamento e orçamento. O mesmo ocorre na relação existente entre plano plurianual (PPA) e os demais planos previstos na Constituição (planos nacionais e regionais de desenvolvimento, planos setoriais plurianuais de educação, de cultura e plano nacional da reforma agrária). Não se encontram os demais planos subordinados ao PPA. O texto constitucional, quando faz referência à expressão “*em consonância*” não pretendeu estabelecer qualquer critério hierárquico ou de precedência, totalmente destituído de propósito e de significação.

Ao contrário, pretendeu evidenciar os liames que devem correlacionar os planos ao orçamento anual. Como já se afirmou, tais planos possuem espectro de atuação que transcende, em muito, as funções atribuídas ao PPA. Procuram coordenar e articular as ações do Poder Público em relação às políticas públicas específicas que procuram estruturar e sistematizar.

Destarte, os diversos instrumentos normativos brasileiros de planejamento e orçamento integram-se por meio de *relações horizontais de coordenação e articulação*, de modo a assegurar a *compatibilidade* exigida pelo texto constitucional. Não existe, pois, hierarquia entre tais leis, visto que a cada uma previu o legislador constituinte um *campo próprio e específico de competência*, muito embora complementares, requerendo uma ação devidamente coordenada e articulada por parte do Poder Público, com vistas ao alcance das finalidades pretendidas.

Em síntese: existem diferentes lógicas a presidirem a elaboração dos instrumentos constitucionais brasileiros de planejamento e orçamento. A Constituição Federal de 1988 previu, para cada um desses instrumentos, a necessidade de edição de lei específica, atribuindo-lhes, também, matérias próprias e distintos campos de competência. Destarte, tais instrumentos normativos são específicos, muito embora formalmente se consubstanciem em leis ordinárias, não havendo que se falar em hierarquia entre os mesmos. Não obstante, tais instrumentos devem se mostrar compatíveis, de acordo com a determinação do texto constitucional e, assim, estabelecem-se relações entre os mesmos fundadas em critérios de horizontalidade e de coordenação, de modo que as distintas – mas complementares – funções se encontrem devidamente articuladas, com vistas ao alcance dos fins que lhe são próprios.

Referências bibliográficas

AFONSO, José Roberto Rodrigues. **Memória da Assembléia Constituinte de 1987/88: As Finanças Públicas**. *Revista do BNDES* nº 11, junho de 1999.

ALMEIDA, António Júlio; NEROSKY, Luiz Carlos. **Diagnóstico do processo orçamentário federal e propostas de medidas de reforma**. Projeto EuroBrasil 2000. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília: maio/junho de 2006.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil**. 6º vol. Tomo II. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

BIJOS, Paulo Roberto Simão. **Direito Orçamentário na Constituição Federal de 1988**. Brasília: Editora Gran Cursos, 2010.

CORE, Fabiano Garcia. **Reformas Orçamentárias no Brasil: uma trajetória de tradição e formalismo na alocação dos recursos**. Trabalho apresentado em Painel no IX Congresso Internacional do CLAD sobre Reforma do Estado e da Administração Pública – Madrid, Espanha, em novembro de 2004. Reproduzido na Revista ABOP - Associação Brasileira de Orçamento Público, v. 23, nº 47, set./dez. 2005.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 14ª ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GREGGIANIN, Eugenio. **Reforma Orçamentária – Efetividade do Sistema de Planejamento e Orçamento (PPA/LDO/LOA)**. Estudos e Notas Técnicas 2005. Brasília: Câmara dos Deputados, 2005. Acesso em 30.11.2010. Disponível em

[<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/artigos/Artigo300.pdf>].

HUERTAS, Franco. **O método PES: entrevista com Matus**. São Paulo: FUNDAP, 1996.

LEISTER, Margareth. **Art. 167**. In MACHADO, Antonio Cláudio da Costa (org.); FERRAZ, Anna Candida da Cunha. (coord.). **Constituição Federal Interpretada**. Barueri: Manole, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. Atual. por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva. 14ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

NUNES, Selene Peres P. **A Revisão da Lei nº 4.320/1964 no contexto da Lei de Responsabilidade Fiscal**. In Boletim de Desenvolvimento Fiscal nº 05 - IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Jun. 2007.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. **Alguns imperativos da reforma orçamentária**. In Boletim de Desenvolvimento Fiscal nº 05 - IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Jun. 2007.

SANTA HELENA, Eber Zoehler. **O processo de alocação dos recursos federais pelo Congresso Nacional. Versão 2006**. Jus Navigandi, Teresina, ano 9, n. 422, 2 set. 2004. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/5611>>. Acesso em: 1 dez. 2010.

TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**. 22ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

Uma década de gastos orçamentários na área de defesa nacional - 2000 a 2010: análises e tendências.



A decade of budget expenditures on national defense - 2000 to 2010: analyses and trends.

Mauro Ceza Nogueira do Nascimento <cezabr@gmail.com>

Analista de Planejamento e Orçamento

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília-DF, Brasil.

Recebido 28-fev-2011 **Aceito** 12-abr-2011

Resumo Este texto tem por objetivo obter informações sobre o comportamento das políticas na área de defesa nacional, no período de 2000 a 2010, mediante a análise da execução orçamentária dos programas do Ministério da Defesa. Inicia-se com breves considerações metodológicas sobre o tratamento dos dados, seguido por análises da execução orçamentária agregada do Ministério e dos gastos de seus principais programas. Por fim, são indicadas tendências quanto aos gastos orçamentários e feitos comentários quanto ao alinhamento destes com a estratégia do país no âmbito regional e internacional.

Palavras-chave defesa nacional, Ministério da Defesa, orçamento, PPA, programas de governo.

Abstract *This text aims to obtain information about the behavior of policies in the area of national defense in the period 2000 to 2010, through the analysis of the budgetary execution of the Brazilian Ministry of Defense's programs. It begins with brief methodological considerations on the treatment of data, followed by analyses of aggregate budget execution and spending of core programs of the Ministry. Finally, trends regarding the budgetary expenditures are shown and comments are made about the alignment of these with the country's strategy at the regional and international levels.*

Keywords *national defense, Ministry of Defense, budget, PPA, government programs.*

Introdução

Até poucos anos atrás, por vários motivos que não serão abordados aqui, o tema defesa nacional vinha recebendo pouca atenção nos debates feitos pelo governo e pela sociedade civil. Esta situação começou a se alterar, entre outros fatores, em virtude da maior projeção internacional do Brasil; pela descoberta de grandes reservas de petróleo em águas profundas, o que aumentou as preocupações quanto à capacidade militar do país de garantir a segurança de seu território e dos recursos naturais estratégicos, e também por medidas tomadas pelos próprios militares.

No tocante às medidas no âmbito militar, cabe destacar dois momentos. Primeiro, a publicação da Política de Defesa Nacional, em junho de 2005, reinserindo o tema na agenda política (BRASIL, Decreto nº 5.484, 2005). E o lançamento da Estratégia Nacional de Defesa – END, no final de 2008, e as diretrizes para consolidação do papel do Ministério da Defesa na hierarquia de comando das três forças singulares (Brasil, Estratégia Nacional de Defesa, Decreto nº 6.703, 2008, pág. 12) em um movimento de aproximação com o poder civil, visando à integração com órgãos governamentais e com a sociedade.

A END tem sido vista externamente como o lançamento de um ambicioso programa de modernização militar do país, conforme indicado em publicação recente do *International Institute for Strategic Studies – IISS, The Military Balance 2010* (IISS, 2010, pág. 57).

Entretanto, há autores que levantam dúvidas sobre a aplicabilidade da END, como destacado por ALMEIDA (2010), que indica que esta consiste, tão somente, de um documento propositivo, dotada de algumas sugestões úteis no terreno do reequipamento militar das forças armadas, mas caracterizada por vários problemas de concepção e, sobretudo, por uma falta de adequação ao mundo real dos conflitos potenciais nos quais possa vir a estar envolvido o Brasil.

Visando contribuir para o debate sobre o tema defesa nacional, este texto tem por objetivo obter informações sobre o comportamento das políticas no setor, mediante a análise da execução orçamentária dos programas do Ministério da Defesa, no período de 2000 a 2010, e indicar se há sinais de alterações relevantes em termos de gastos orçamentários. Há também a disponibilização de um conjunto de dados que poderão servir para análises complementares sobre o tema.

Considerações iniciais

As análises foram realizadas a partir dos orçamentos do Governo Federal, obtidos nos bancos de dados disponibilizados pelo sítio eletrônico da Câmara dos Deputados (www.camara.gov.br). O período de análise compreende os Orçamentos Gerais da União - OGU relativos aos três últimos Planos Plurianuais - PPA do Governo Federal, 2000-2003 (BRASIL, Lei nº 9.989/ 2000),

2004-2007 (BRASIL, Lei nº 10.933/2004) e três anos do PPA 2008-2011 (BRASIL, Lei nº 11.653/2008).

Os dados referem-se às despesas liquidadas, que consistem na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito (BRASIL, Lei nº 4.320/1964, art. 63).

Em termos monetários, os valores são apresentados como constantes, ajustados por um índice de inflação. Utilizou-se a correção pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, que é o índice oficial do governo federal para metas inflacionárias, sendo divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Ainda sobre este ponto, os valores são considerados ao final dos exercícios (anos), ou seja, os valores do ano 2000 são corrigidos pelas inflações do ano 2001 em diante e assim sucessivamente para os demais anos.

Execução orçamentária agregada do Ministério da Defesa

No ano 2000, o total de valores liquidados pelo Ministério da Defesa - MD foi da ordem de R\$ 39,4 bilhões, representando 3,4% do Orçamento Geral da União (OGU), que foi de R\$ 1.170,1 bilhões. No período analisado, a evolução dos valores não foi uniforme e demonstrou uma tendência recente de crescimento, conforme pode-se observar na Tabela I. Apresentou taxas negativas nos anos de 2002 e 2003, de -1,9% e -16,3%, respectivamente. Nos demais anos as taxas foram positivas, com destaque para os anos de 2001 e 2009, com variações de 14,4% e 9,6%, respectivamente.

Ao final de 2010, foram liquidados R\$ 59,3 bilhões de um OGU total de R\$ 1.493,2 bilhões. A diferença real de 2010 para 2000 foi de R\$ 19,9 bilhões, representando uma variação de 50,6%. Em termos de participação relativa dos gastos em defesa sobre o total do OGU, o maior valor do MD foi o de 2001 com 4,2% e a média do período foi de 3,5%.

A partir dos números da Tabela I, observa-se que, em termos agregados, a execução orçamentária do MD não tem seguido o perfil de evolução do OGU, visto que após as quedas de 2002 e 2003, apresentou uma tendência de crescimento, retornando ao patamar de execução de R\$ 45 bilhões (ocorrido em 2001) no ano de 2007. Nos anos de 2009 e 2010, pode-se observar um novo salto nesta tendência de elevação, com taxas reais de crescimento, 9,6% e 9,3%, respectivamente (vide Tabela I).

Essas ampliações recentes, que serão detalhadas ao longo do texto, estão em boa parte direcionadas a projetos de recomposição de equipamentos das forças armadas, com destaque para a parceria com a França no projeto dos submarinos convencionais e de propulsão nuclear (Prosub),

ao projeto de desenvolvimento de um avião de transporte e carga (KC-390) e a aquisição de helicópteros de médio porte (H-X BR).

Ao analisarem o rearmamento e a geopolítica regional na América do Sul, SILVA e TEIXEIRA JR. (2009) argumentam que as compras de material bélico por Brasil e Venezuela são guiadas pela finalidade geopolítica de projeção de poder e incremento da capacidade militar na região. Embora entre esses o Brasil persiga de forma mais ativa uma política de autonomia tecnológica e estratégica com possibilidade de projeção regional, tendo como principal finalidade no seu rearmamento fazer ressurgir a indústria bélica nacional, como principal elemento para a defesa da sua soberania.

O aumento dos gastos registrados pelo Brasil e outros países da América do Sul na área de segurança e defesa fizeram com que muitos estudiosos dessas matérias avertissem a possibilidade de surgimento de uma “corrida armamentista” na região. Contudo, ao analisar os gastos militares mundiais de 2009, o *Stockholm International Peace Research Institute – SIPRI*, em sua publicação SIPRI Yearbook 2010, destaca que, embora países emergentes no cenário internacional como Brasil, China e Índia tenham realizado investimentos maiores, o que refletiria em alguma medida o crescimento econômico registrado em anos recentes por esses países, bem como suas aspirações globais e de influência regional, a maioria das regiões e sub-regiões compartilham as mesmas taxas de crescimento com gastos militares, excetuando-se os Estados Unidos (SIPRI, 2010, pág. 177).

Tabela I – Evolução dos valores liquidados pelo Ministério da Defesa e Orçamento Geral da União (R\$ milhões).

ANO / DESCRIÇÃO	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
TOTAL DEFESA	39.398	45.057	44.219	37.024	38.112	41.696	43.611	46.661	49.538	54.313	59.352
VAR. ANUAL DEFESA		14,4%	-1,9%	-16,3%	2,9%	9,4%	4,6%	7,0%	6,2%	9,6%	9,3%
TOTAL OGU	1.170.069	1.063.890	1.057.440	1.256.344	1.209.864	1.395.075	1.446.607	1.431.691	1.390.688	1.500.065	1.493.175
VAR. ANUAL OGU		-9,1%	-0,6%	18,8%	-3,7%	15,3%	3,7%	-1,0%	-2,9%	7,9%	-0,5%
% DEFESA S/ OGU	3,4%	4,2%	4,2%	2,9%	3,2%	3,0%	3,0%	3,3%	3,6%	3,6%	4,0%
PIB	2.238.992	2.295.741	2.315.370	2.436.765	2.586.442	2.706.527	2.895.733	3.113.550	3.349.412	3.373.334	3.548.700*
% DEFESA S/ PIB	1,76%	1,96%	1,91%	1,52%	1,47%	1,54%	1,51%	1,50%	1,48%	1,61%	1,67%

Fonte: Base de Dados da Câmara dos Deputados e Bacen. Elaboração própria. (*) Projeção PIB, dados SPE/ME.

Comparando-se ao Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro, a preços de 2010, verifica-se um gasto orçamentário do Ministério da Defesa em torno de 1,67%. Em termos absolutos, o Brasil é o 11º país do mundo que mais investe na área de defesa, segundo a publicação *The Military Balance 2010* (IISS, 2010, pág. 462). O estudo ainda aponta que os Estados Unidos são os que mais investem em defesa no mundo, com cerca de 46,3% do gasto mundial, algo em torno de US\$ 696,3 bilhões em 2008, representando 4,88% de seu PIB. A Tabela II abaixo apresenta o *ranking* dos

países da América do Sul que mais gastam com defesa e os países com maiores gastos mundiais em termos absolutos.

Tabela II – Comparação do gasto com defesa dos países sul-americanos em relação ao PIB (2008 e 2009) e países com maiores gastos mundiais (2008).

País	% PIB 2008	% PIB 2009	País	US\$ milhões	% PIB 2008
Colômbia	3,91%	2,44%	USA	696.268	4,88%
Chile	3,28%	1,78%	França	67.185	2,35%
Equador	1,99%	-	Reino Unido	60.794	2,28%
Brasil	1,66%	1,73%	China	60.187	1,36%
Bolívia	1,50%	1,31%	Alemanha	46.943	1,28%
Venezuela	1,04%	1,18%	Japão	46.044	0,93%
Peru	1,11%	1,14%	Rússia	40.484	2,41%
Argentina	0,61%	0,80%	Arábia Saudita	38.223	8,15%

Fonte: *The Military Balance 2010*.

Olhando-se apenas os gastos com defesa como participação do PIB do país, os dados também mostram que o Brasil, apesar do crescimento observado, está longe de ser uma “potência bélica”, mesmo comparando-se apenas as despesas realizadas em contexto regional. Segundo informações relativas aos anos de 2008 e 2009, o país comprometeu percentuais inferiores àqueles registrados por Colômbia e Chile, ficando em um patamar de gastos bem próximo àquele ocupado por Equador e Bolívia (ver Tabela II).

Execução orçamentária dos programas

Cabe esclarecer inicialmente que programa é um instrumento de organização da ação governamental que articula um conjunto de ações visando à concretização do objetivo nele estabelecido (BRASIL, Lei do PPA 2008-2011, nº 11.653/2008, art. 4º, inciso I). Cada ministério é responsável por um conjunto de programas, conforme definido na Lei do PPA, todavia, pode ocorrer de se ter ações desenvolvidas em programas sob a responsabilidade de outro ministério.

Durante o período analisado (onze anos), o MD teve participação em 68 (sessenta e oito) programas. No Plano Plurianual 2008-2011, estavam sob sua responsabilidade 26 programas: 1) Assistência e Cooperação das Forças Armadas à Sociedade; 2) Calha Norte; 3) Desenvolvimento da Infra-Estrutura Aeroportuária; 4) Segurança da Navegação Aquaviária; 5) Segurança de Voo e Controle do Espaço Aéreo Brasileiro; 6) Comunicações, Comando, Controle e Inteligência nas Forças Armadas; 7) Desenvolvimento da Aviação Civil; 8) Ensino Profissional da Aeronáutica; 9) Ensino Profissional da Marinha; 10) Ensino Profissional do Exército; 11) Gestão da Política de Defesa Nacional; 12) Mobilização para Defesa Nacional; 13) Preparo e Emprego Combinado das Forças Armadas; 14) Preparo e Emprego da Força Aérea; 15) Preparo e Emprego da Força Terres-

tre; 16) Preparo e Emprego do Poder Naval; 17) Proantar; 18) Produção de Material Bélico; 19) Reparcelhamento e Adequação da Força Aérea Brasileira; 20) Reparcelhamento e Adequação da Marinha do Brasil; 21) Reparcelhamento e Adequação do Exército Brasileiro; 22) Recursos do Mar; 23) Serviço de Saúde das Forças Armadas; 24) Tecnologia de Uso Aeroespacial; 25) Tecnologia de Uso Naval e, 26) Tecnologia de Uso Terrestre.

Tabela III – Evolução dos valores liquidados dos principais programas do Ministério da Defesa (R\$ milhões).

PROGRAMA / ANO	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Previdência de Inativos e Pensionistas da União	16.634	21.001	20.644	19.102	18.790	19.540	21.458	22.282	23.923	25.757	26.950
Apoio Administrativo	13.155	12.994	13.612	11.831	12.178	12.780	14.398	14.675	16.213	17.448	18.258
Op Especiais: Serviço da Dívida Externa (Juros e Amortizações) (1)	2.536	3.136	3.861	1.378	1.075	2.530	1.266	1.179	291	520	252
Reparcelhamento e Adequação da Força Aérea Brasileira	250	1.332	853	441	920	733	795	1.054	1.346	1.455	1.349
Preparo e Emprego da Força Aérea	804	914	707	725	782	951	822	1.062	1.018	951	879
Serviço de Saúde das Forças Armadas	39	43	624	584	787	884	1.054	1.105	1.191	1.292	1.476
Preparo e Emprego do Poder Naval	669	786	616	578	599	708	594	738	877	1.032	817
Segurança de Vôo e Controle do Espaço Aéreo Brasileiro	792	599	715	533	651	547	639	769	824	878	987
Preparo e Emprego da Força Terrestre	667	632	478	544	776	776	738	694	733	806	959
Reparcelhamento e Adequação da Marinha do Brasil	469	550	33	61	119	273	163	399	421	1.077	3.556
Desenvolvimento da Infra-Estrutura Aeroportuária	159	285	118	72	150	587	179	216	273	339	315
Reparcelhamento e Adequação do Exército Brasileiro	217	227	489	149	140	76	60	198	333	479	475
Demais Programas	3.008	2.558	1.468	1.025	1.145	1.310	1.448	2.289	2.096	2.279	3.079
Total Defesa	39.398	45.057	44.219	37.024	38.112	41.696	43.611	46.661	49.538	54.313	59.352

Fonte: Base de Dados da Câmara dos Deputados. Elaboração própria. Obs: Os Programas destacados em cinza eram de responsabilidade de outro ministério, mas os valores representam ações executadas pelo MD (programas multissetoriais). (1) Os gastos deste programa referem-se aos pagamentos de amortizações e juros de empréstimos externos, contraídos em anos anteriores e sob a responsabilidade do MD.

A lista de programas foi ordenada de forma decrescente, tomando-se por base a média dos valores no período. Para facilitar a visualização, na tabela anterior constam somente os doze (12) maiores em termos orçamentários, permanecendo de fora outras participações em cinquenta e seis (56) programas de menor representatividade. Cabe destacar que alguns destes programas deixaram de existir ao longo do período e outros tiveram participação somente durante alguns anos. No ano 2010, os gastos sob responsabilidade do Ministério da Defesa foram de R\$ 59,3 bilhões.

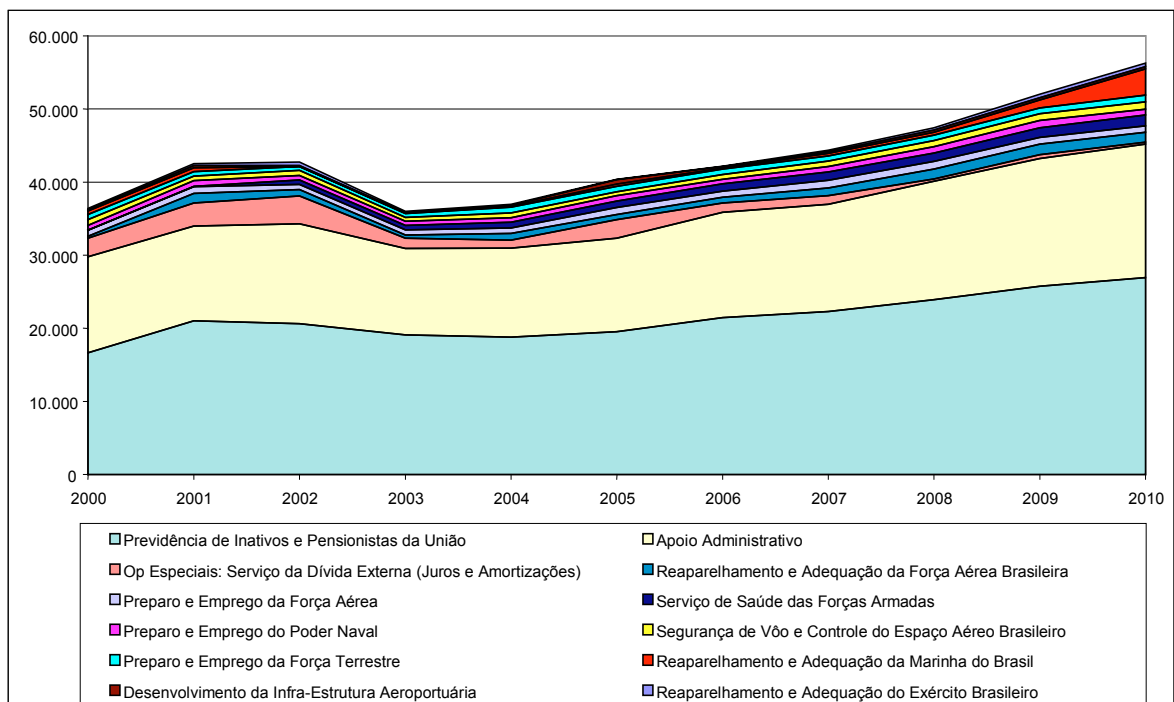
Em uma primeira análise sobre o conjunto da programação, destaca-se a relevância dos valores de dois programas: **Previdência de Inativos e Pensionistas da União**, referente aos gastos com aposentadorias e pensões dos servidores vinculados ao MD e o **Apoio Administrativo**, alusivo à remuneração dos militares (80%, do programa) e despesas administrativas (20%). Os dois programas somaram R\$ 45,2 bilhões e representaram 76,2% do total dos gastos em 2010. No ano de 2000, os valores foram de R\$ 29,8 bilhões, representado 75,6%, demonstrando que quase não houve alteração na participação destes do início para o final do período.

Um ponto a se destacar nesta análise é que praticamente 76% dos valores gastos no orçamento vinculado ao MD estão em programas de previdência, pessoal ativo e despesas administrativas. Face a essa concentração, no ano de 2010, os demais programas apresentaram gastos de R\$ 14,1 bilhões, com uma participação de 23,8% sobre o total. Essa distribuição de recursos demonstra o risco de leituras equivocadas quando se contabiliza o volume total de gastos realizados pelo MD como “investimento do país em defesa”. Conforme ficou demonstrado, grande parte dos recursos alocados para essa área é destinada menos à ampliação da capacidade dissuasória do país e mais com os inativos, à manutenção do quadro de pessoal dos Comandos ou ao funcionamento administrativo dos órgãos a eles relacionados.

Ainda nesta vertente, pode-se citar mais três programas onde predominam gastos de natureza civil, que são: Programa Serviço de Saúde das Forças Armadas, Programa Segurança de Voo e Controle do Espaço Aéreo Brasileiro e o Programa Desenvolvimento da Infra-estrutura Aeroportuária, que totalizaram R\$ 2,8 bilhões em 2010.

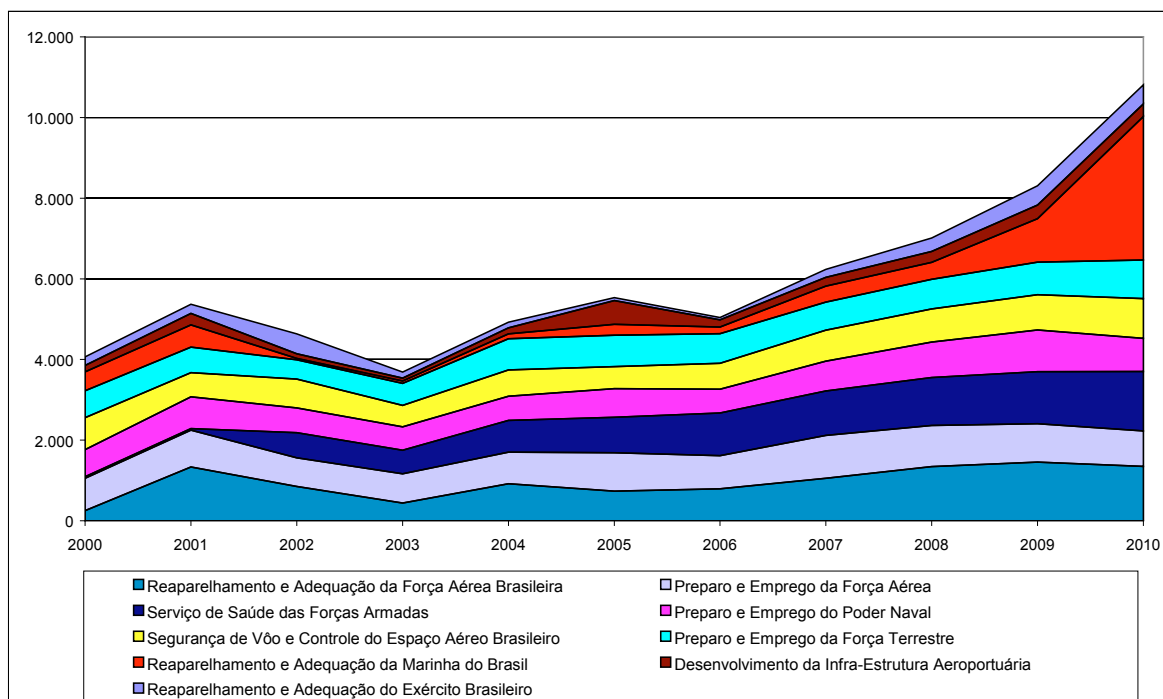
Comparando-se os Gráficos I e II é nítida a concentração dos gastos subsidiários à defesa. A partir da análise do Gráfico II, tem-se uma melhor compreensão da execução dos principais programas operacionais do MD, podendo-se observar o comportamento ao longo deste período e apreender como se deram as prioridades dos gastos. Alguns programas apresentaram um comportamento mais homogêneo, como os Programas de Preparo e Emprego das Forças, e outros apresentaram curvas mais ascendentes, como os Programas de Reaparelhamento, conforme destacados a seguir.

Gráfico I - Evolução dos valores liquidados dos doze principais programas – 2000 a 2010 (em R\$ milhões).



Fonte: Elaboração própria.

Gráfico II - Evolução dos valores liquidados dos nove principais programas, exceto os programas: Previdência de Inativos e Pensionistas, Apoio Administrativo e Operações Especiais: Serviço da Dívida Externa – 2000 a 2010 (em R\$ milhões).



Fonte: Elaboração própria.

Com relação ao comportamento das despesas liquidadas dos programas no período, foram realizadas duas análises.

Participação Relativa dos Programas

Refere-se à participação relativa do programa sobre o total dos valores gastos pelo Ministério, ou seja, o percentual sobre o total geral do respectivo ano. Demonstra se o programa ganhou ou perdeu participação na composição dos gastos orçamentários ao longo dos anos, indicando as prioridades alocativas do Órgão.

Tabela IV – Participação Relativa dos Principais Programas – 2000 a 2010

PROGRAMA / ANO	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Previdência de Inativos e Pensionistas da União	42,2%	46,6%	46,7%	51,6%	49,3%	46,9%	49,2%	47,8%	48,3%	47,4%	45,4%
Apoio Administrativo	33,4%	28,8%	30,8%	32,0%	32,0%	30,7%	33,0%	31,5%	32,7%	32,1%	30,8%
Operações Especiais: Serviço da Dívida Externa (Juros e Amortizações)	6,4%	7,0%	8,7%	3,7%	2,8%	6,1%	2,9%	2,5%	0,6%	1,0%	0,4%
Reaparelhamento e Adequação da Força Aérea Brasileira	0,6%	3,0%	1,9%	1,2%	2,4%	1,8%	1,8%	2,3%	2,7%	2,7%	2,3%
Preparo e Emprego da Força Aérea	2,0%	2,0%	1,6%	2,0%	2,1%	2,3%	1,9%	2,3%	2,1%	1,8%	1,5%
Serviço de Saúde das Forças Armadas	0,1%	0,1%	1,4%	1,6%	2,1%	2,1%	2,4%	2,4%	2,4%	2,4%	2,5%
Preparo e Emprego do Poder Naval	1,7%	1,7%	1,4%	1,6%	1,6%	1,7%	1,4%	1,6%	1,8%	1,9%	1,4%
Segurança de Vôo e Controle do Espaço Aéreo Brasileiro	2,0%	1,3%	1,6%	1,4%	1,7%	1,3%	1,5%	1,6%	1,7%	1,6%	1,7%
Preparo e Emprego da Força Terrestre	1,7%	1,4%	1,1%	1,5%	2,0%	1,9%	1,7%	1,5%	1,5%	1,5%	1,6%
Reaparelhamento e Adequação da Marinha do Brasil	1,2%	1,2%	0,1%	0,2%	0,3%	0,7%	0,4%	0,9%	0,9%	2,0%	6,0%
Desenvolvimento da Infra-Estrutura Aeroportuária	0,4%	0,6%	0,3%	0,2%	0,4%	1,4%	0,4%	0,5%	0,6%	0,6%	0,5%
Reaparelhamento e Adequação do Exército Brasileiro	0,6%	0,5%	1,1%	0,4%	0,4%	0,2%	0,1%	0,4%	0,7%	0,9%	0,8%

Fonte: Elaboração própria. Obs: Os Programas destacados em cinza eram de responsabilidade de outro ministério, mas os valores representam ações executadas pelo MD (programas multissetoriais).

Os quatro programas que tiveram maior ampliação, de 2000 para 2010, foram: Reaparelhamento e Adequação da Marinha do Brasil, com ganho de participação em relação aos demais da ordem 4,8%, passando de 1,2% para 6,0%; Previdência de Inativos e Pensionistas da União, que ampliou sua participação em 3,2%, passando de 42,2% para 45,4%; Serviço de Saúde das Forças Armadas, com 2,4%, passando de 0,1% para 2,5%; Reaparelhamento e Adequação da Força Aérea Brasileira, com 1,6%, passando de 0,7% para 2,3%. Para se ter uma noção do que estes números representam, cada 1% que o Programa de Reaparelhamento e Adequação da Marinha aumentou, equivale a uma ampliação de aproximadamente R\$ 643 milhões sobre o valor do ano 2000.

Os dois programas que tiveram maior redução, de 2000 para 2010, foram: Operações Especiais: Serviço da Dívida Externa (Juros e Amortizações), com -6,0%, passando de 6,4% para 0,4% e o Apoio Administrativo, com -2,6% , passando de 33,4% para 30,8%.

Variação percentual dos programas no período

A Tabela V demonstra a variação percentual, individualizada, dos valores liquidados pelos programas em 2000 em relação ao ano de 2010, ou seja, não leva em consideração as alterações do conjunto da programação. Cabe destacar que o conjunto teve uma variação de 50,6%.

Tabela V – Variação Percentual dos Principais Programas de 2000 – 2010.

PROGRAMA / ANO	2010
Previdência de Inativos e Pensionistas da União	62,0%
Apoio Administrativo	38,8%
Operações Especiais: Serviço da Dívida Externa (Juros e Amortizações)	-90,0%
Reaparelhamento e Adequação da Força Aérea Brasileira	440,1%
Preparo e Emprego da Força Aérea	9,3%
Serviço de Saúde das Forças Armadas	3677,2%
Preparo e Emprego do Poder Naval	22,2%
Segurança de Vôo e Controle do Espaço Aéreo Brasileiro	24,6%
Preparo e Emprego da Força Terrestre	43,7%
Reaparelhamento e Adequação da Marinha do Brasil	657,5%
Desenvolvimento da Infra-Estrutura Aeroportuária	98,3%
Reaparelhamento e Adequação do Exército Brasileiro	118,8%

Fonte: Elaboração própria. Obs: Os destacados em cinza eram de responsabilidade de outro ministério, mas os valores representam ações executadas pelo MD (programas multissetoriais).

Os quatro programas que tiveram maior variação, de 2000 para 2010, foram: Serviço de Saúde das Forças Armadas, com 3.677%; Reaparelhamento e Adequação da Marinha do Brasil, com 657%; Reaparelhamento e Adequação da Força Aérea Brasileira, com 440% e Reaparelhamento e Adequação do Exército Brasileiro, com 119%.

Esta análise indica uma primeira sensibilidade sobre o comportamento dos programas e é muito utilizada nas comparações de políticas públicas entre períodos distintos, mas às vezes podem ocorrer distorções pontuais. Por isso a importância de se analisar as variações ao longo de toda a série, como demonstrado na tabela a seguir.

Na Tabela VI pode-se observar o comportamento da variação percentual, ano a ano, dos principais programas, partindo-se do ano 2000. Nota-se que não há uma homogeneidade de tendências quando comparamos com o conjunto da programação. Cada programa deve ter obedecido a especificidades particulares em cada ano de execução.

Tabela VI – Variação Percentual Anual dos Principais Programas – 2000 a 2010.

PROGRAMA / ANO	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Previdência de Inativos e Pensionistas da União	-	26,3%	-1,7%	-7,5%	-1,6%	4,0%	9,8%	3,8%	7,4%	7,7%	4,6%
Apoio Administrativo	-	-1,2%	4,8%	-13,1%	2,9%	4,9%	12,7%	1,9%	10,5%	7,6%	4,6%
Operações Especiais: Serviço da Dívida Externa (Juros e Amortizações)	-	23,7%	23,1%	-64,3%	-22,0%	135,3%	-50,0%	-6,9%	-75,3%	78,5%	-51,5%
Reaparelhamento e Adequação da Força Aérea Brasileira	-	433,1%	-36,0%	-48,3%	108,6%	-20,3%	8,4%	32,7%	27,7%	8,1%	-7,3%
Preparo e Emprego da Força Aérea	-	13,6%	-22,6%	2,5%	7,9%	21,6%	-13,6%	29,2%	-4,1%	-6,5%	-7,6%
Serviço de Saúde das Forças Armadas	-	10,0%	1350,9%	-6,4%	34,8%	12,3%	19,3%	4,9%	7,8%	8,5%	14,3%
Preparo e Emprego do Poder Naval	-	17,6%	-21,6%	-6,2%	3,7%	18,1%	-16,1%	24,3%	18,8%	17,7%	-20,8%
Segurança de Vôo e Controle do Espaço Aéreo Brasileiro	-	-24,4%	19,3%	-25,4%	21,9%	-15,9%	16,7%	20,3%	7,2%	6,6%	12,4%
Preparo e Emprego da Força Terrestre	-	-5,3%	-24,3%	13,7%	42,7%	0,1%	-5,0%	-5,9%	5,5%	10,1%	18,9%
Reaparelhamento e Adequação da Marinha do Brasil	-	17,2%	-93,9%	81,6%	95,9%	129,6%	-40,4%	145,3%	5,6%	155,7%	230,3%
Desenvolvimento da Infra-Estrutura Aeroportuária	-	79,5%	-58,6%	-39,0%	107,5%	292,8%	-69,4%	20,5%	26,1%	24,5%	-7,1%
Reaparelhamento e Adequação do Exército Brasileiro	-	4,7%	115,4%	-69,6%	-5,7%	-45,8%	-21,6%	232,7%	67,8%	43,9%	-1,0%

Fonte: Elaboração própria. Obs: Os Programas destacados em cinza eram de responsabilidade de outro ministério, mas os valores representam ações executadas pelo MD (programas multissetoriais).

Com base nestes dados, pode-se destacar algumas variações relevantes no comportamento dos gastos dos programas, como segue.

A grande ampliação dos valores do Programa Serviço de Saúde das Forças Armadas, tanto em termos absolutos (variação de 3.677%) como em termos relativos (aumento em 2,4%), conforme destacados nas Tabelas IV a VI deveu-se a uma alteração na configuração programática. Até o ano 2001, além do programa em questão, existiam mais três outros similares, sendo uma para cada força: Serviço de Saúde do Exército, Serviço de Saúde da Aeronáutica e Serviço de Saúde da Marinha. A partir do ano de 2002, os quatro programas foram fundidos, permanecendo somente um, o que justificou essas variações.

Os Programas Preparo e Emprego da Força Aérea, Preparo e Emprego do Poder Naval e Preparo e Emprego da Força Terrestre têm mantido suas participações relativas, com leves ampliações e percentuais médios em torno de 1,9%, 1,6% e 1,6%, respectivamente. Isso demonstra que o governo vem mantendo o mesmo nível de gasto e sem grandes alterações no aporte de recursos novos.

Os maiores destaques ficam por conta dos Programas de Reparelhamento. Os três Programas das forças singulares apresentaram uma ampliação relevante em relação aos demais, notadamente nos últimos anos.

Dentre os três, o Programa de Reparelhamento e Adequação do Exército Brasileiro foi o que apresentou a menor ampliação, todavia vem apresentando uma curva crescente nos últimos três anos. Em termos reais, no ano de 2000 foram gastos R\$ 217 milhões e encerrou o ano de 2010 com R\$ 475 milhões. A variação percentual neste período foi de 118,8% (Tabela V), com uma ampliação na participação relativa sobre o total dos recursos e encerrando 2010 com 0,8% (Tabela IV). Dentro do programa, os maiores gastos vêm sendo feitos na ação **Modernização Operacional das Organizações Militares do Exército**.

No Programa de Reparelhamento e Adequação da Força Aérea Brasileira foram gastos R\$ 250 milhões no ano 2000, passando para R\$ 1.349 milhões em 2010, representando uma variação percentual de 440% (Tabela V). Em termos relativos, encerrou 2010 com 2,3% (Tabela IV) sobre o total do orçamento do MD. Merecem destaque, em termos de gastos, as ações **Aquisição de Helicóptero de Médio Porte de Emprego Geral** (Projeto H-X BR), que serão compartilhados com as outras três forças singulares e a ação **Aquisição de Aeronaves**, que se refere à compra de aeronaves e da logística associada.

Dentre os três, o Programa de Reparelhamento e Adequação da Marinha do Brasil foi o que apresentou a maior ampliação. No ano 2000 foram gastos R\$ 469 milhões, passando para R\$ 3.556 milhões em 2010, o que representou uma variação percentual de 657,5% (Tabela V). Em termos relativos, encerrou o ano de 2010 com uma participação de 6% sobre o total do orçamento (Tabela IV). Neste caso, cabe comentar sobre o acordo do Brasil com a França para a fabricação de quatro submarinos convencionais e um submarino de propulsão nuclear, movimento alinhado com a Estratégia Nacional de Defesa, no tocante à dimensão naval. Conforme informações divulgadas pela imprensa, o custo deste acordo está estimando em R\$ 17,6 bilhões (ANTUNES, 2009).

Em termos de volume de investimentos, três ações conformam a vertente orçamentária que absorveram a maior parcela destes recursos, que são **Implantação de Estaleiro e Base Naval para Construção e Manutenção de Submarinos Convencionais e Nucleares, Construção de Submarinos Convencionais e Construção de Submarino de Propulsão Nuclear**. Somente no ano de 2010, esses três projetos gastaram R\$ 3.080 milhões.

Conclusão

Durante o período analisado, pode-se observar que após a queda dos valores nos anos de 2002 e 2003, há uma tendência de crescimento dos gastos orçamentários em defesa no país. Mesmo assim, quando comparado com os outros países da América do Sul, o Brasil está na quarta colocação em termos gastos como proporção do PIB (1,67%), estando atrás de Colômbia, Chile e Equador. Soma-se a isso que ao se analisar os programas do Ministério da Defesa, verificou-se que historicamente em torno 76% dos valores são referentes a gastos com pessoal (aposentadorias, pensões e ativos) e despesas administrativas, em sua maioria de caráter obrigatório, representando R\$ 45,2 bilhões de um total de R\$ 59,3 bilhões no ano de 2010.

Por outro lado, dos principais programas analisados, destaca-se que aqueles alusivos ao reaparelhamento e adequação das forças singulares (Programa de Reaparelhamento e Adequação da Força Aérea Brasileira, Programa de Reaparelhamento e Adequação da Marinha do Brasil e Programa de Reaparelhamento e Adequação do Exército Brasileiro) apresentaram ampliações superiores aos demais nos últimos anos, com ênfase para a vertente naval. Os três, em conjunto, passaram de uma participação relativa de 2,4%, no ano 2000, para 9,1% em 2010, alcançando gastos R\$ 5,4 bilhões.

Isso indica que há sinais, ainda que não consolidados, de uma disposição do Governo Federal em recompor e atualizar os equipamentos das forças armadas, pois somente no médio prazo poderá se aferir a consistência no aporte de recursos. Notadamente porque esses tipos aquisições são em sua maioria de longo prazo e com valores relevantes quando comparados aos demais desafios futuros que ainda tem a nação, com destaque para as desigualdades sociais e regionais ainda latentes.

Em todo caso, são nítidos os movimentos que o país vem fazendo em termos de projeção no cenário internacional, com destaques para as áreas de comércio, regulação financeira e maior inserção nos debates das nações-líder, como o caso do G20, visando à promoção de um arranjo mundial multipolar. Há também passos no terreno das questões de segurança internacional, onde o país vem ampliando a participação em operações de manutenção da paz, como o comando da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (Minustah) e o recente acordo para comandar a unidade marítima da Força Interina das Nações Unidas no Líbano (Unifil). No âmbito regional, os passos são para a construção de um arranjo institucional para tratar das questões de defesa da América do Sul, por meio da criação do Conselho de Defesa Sul-americano, no final de 2008, e para promoção de iniciativas de integração e cooperação da base industrial de defesa.

Inevitavelmente esses movimentos da política externa brasileira têm um impacto sobre a política de defesa nacional e sobre a atuação das forças armadas brasileiras, refletindo em suas capacidades de ação e dissuasão. Estes atos não são isolados, mas avalia-se como um movimento gradual e de longo prazo que o Governo vem desenvolvendo ao longo dos últimos anos. O lançamento da END, ainda que com algumas fragilidades, se soma a esses movimentos, dando corpo a um novo

patamar para a política de defesa nacional. E, como se pode verificar, os gastos orçamentários apontam para um alinhamento com essa estratégia e tende a conduzir o país para um novo reposicionamento em âmbito regional e internacional.

Referências bibliográficas

ALMEIDA, Paulo Roberto. **A Arte de Não Fazer a Guerra: novos comentários à Estratégia Nacional de Defesa**. Mundorama [on line], 2010, <http://mundorama.net/2010/06/01/a-arte-de-nao-fazer-a-guerra-novos-comentarios-a-estrategia-nacional-de-defesa-por-paulo-roberto-de-almeida/>, acessado em 14/2/2011.

ANTUNES, Claudia. **Acordo Brasil-França marca expectativa de ser “potência”**. Folha de São Paulo, 06/09//2009, São Paulo. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/folha/Brasil/ult96u620140.shtml>, acessado em 10/2/2011.

BRASIL. **Estratégia Nacional de Defesa, Decreto nº 6.703**, 2008.

BRASIL. **Política de Defesa Nacional, Decreto nº 5.484**, 2005.

BRASIL. **Lei do PPA 2000-2003, nº 9.989**, 2000.

BRASIL. **Lei do PPA 2004-2007, nº 10.933**, 2004.

BRASIL. **Lei do PPA 2008-2011, nº 11.653**, 2008.

BRASIL. **Lei nº 4.320**, 1964.

IISS - International Institute for Strategic Studies. **The Military Balance 2010: The annual assessment of global military capabilities and defense economics**. Londres, 2010.

SILVA, Antônio Henrique Lucena e TEIXEIRA JR., Augusto Wagner Menezes. **Rearmamento e a Geopolítica Regional da América do Sul: entre os desafios domésticos e a autonomia estratégica**. *Revista Brasileira de Estudos Estratégicos - REST*, vol. 1, nº 2 [on line], Rio de Janeiro, 2009. Disponível em <http://www.inest.uff.br>.

SIPRI - Stockholm International Peace Research Institute. **SIPRI Yearbook 2010: Armaments, disarmament and international security**. Estocolmo, 2010.

Quem conhece o setor elétrico brasileiro?



Who really knows the brazilian electric sector?

Roberto Pereira d'Araujo <araujorc@globo.com>

Pesquisador colaborador e consultor da COPPE/UFRJ. Rio de Janeiro-RJ, Brasil.

Recebido 04-fev-2011 **Aceito** 07-abr-2011

Resumo O artigo analisa sucintamente as reformas dos setores elétricos à luz da experiência mundial e a modelagem adotada no Brasil. Sob a ideologia dominante da década de 90, apesar das reformas de 2004, permanece um arcabouço mimetizado que mostra incompatibilidades com o sistema físico. Esse descolamento do mundo concreto, além de provocar interpretações equivocadas, tem conseqüências para a apropriação de rendas do setor. Ressalta a dificuldade de debates sobre a questão, já que a complexidade e subjetividade das adaptações adotadas, decorrência da nossa absoluta singularidade, exigem dos interessados um prévio conhecimento especializado. Ao final, o artigo descreve outra alternativa de modelagem que não foi sequer apresentada na reforma de 2004.

Palavras-chave setor elétrico, modelo de mercado, reformas da década de 90, monopólio natural.

Abstract *The article briefly reviews the global experience of the electric sectors reforms compared to the model in Brazil. Under the dominant ideology of the 90s, despite the reforms of 2004, remains a mimicked scheme with many inconsistencies with the physical world. This detachment may cause misinterpretations and also has consequences for the proper isonomy between consumers. Emphasis is given in the difficulty of discussions over the question. Due to the absolute exceptionality of our system, complexity and subjectivity of adaptations require a prior knowledge and unique expertise of debaters. Finally, a more suitable alternative is described that was not even presented in the 2004 reform.*

Keywords *electric sector, market model, reforms of the 90's, natural monopoly.*

Introdução

Como o Brasil, naturalmente tão rico, com uma economia entre as 10 maiores, pode ostentar níveis de desigualdade comparáveis a de países africanos? É no mínimo estranho que a natureza exuberante, tão pródiga em produzir tanta riqueza, não tenha contribuído para a diminuição dessa disparidade.

Entre os muitos exemplos de dádivas naturais, somos o país dos rios e, já que a produção de energia nas usinas hidroelétricas só depende de água e gravidade, nada mais “exuberante” do que nossa eletricidade. Nossa indústria de produção de energia elétrica é filha direta dos rios brasileiros com nossa geografia de planaltos. Com certeza, no cenário mundial, deveríamos ter a vantagem de energia barata, renovável e até autofinanciável. Hoje, temos a mais cara energia hidroelétrica do planeta e, em chocante contraste, alguns nichos onde o kWh é “comprado” por ninharias. Isso exige que se examine como essa riqueza é apropriada. Tal tarefa só pode ser realizada sabendo como “funciona” o nosso sistema.

As reformas da década de 90

Na discussão sobre o papel do estado em um país dotado de grandes disparidades sociais, pensamentos antagônicos têm sido expostos de forma extremada e generalista. Alguns defendem um estado dedicado exclusivamente às questões básicas de uma sociedade desigual, como a educação, saúde e segurança, deixando ao setor privado a tarefa de desenvolver todas as outras atividades econômicas. Outra corrente defende que certos setores, chamados de estratégicos, deveriam permanecer sob a gestão estatal, pois o mercado não teria como promover as alterações estruturais que favoreçam a diminuição da desigualdade.

Independente da razão de uma corrente ou de outra, o debate sobre o setor elétrico tem sido realizado sobre uma grande confusão conceitual e um desnecessário viés ideológico, pois a questão não se resume à posse dos ativos. Um dos equívocos é o que associa a privatização ao estabelecimento de um livre mercado de energia, fazendo crer que um depende do outro. É essencial que se diferencie esses dois regulamentos, que, apesar de estarem associados em alguns exemplos, são processos independentes. Ou seja, uma questão é a posse dos ativos e outra é a reestruturação do mercado. De forma simplificada, é possível classificar os modelos de estruturação do setor elétrico no mundo em 4 modelos básicos (D'ARAUJO, 2009):

Tabela1: Modelos básicos de estruturação do setor elétrico.

Item	Monopólio	Comprador Majoritário	Competição no atacado	Competição no varejo
Competição na geração	Não	Sim	Sim	Sim
Escolha pelo varejista	Não	Não	Sim	Sim
Escolha ampla dos consumidores	Não	Não	Não (consumidores livres - exceção)	Sim
Variações	Nacional ou Regional Privado	Entidade estatal ou de interesse público	Distribuidoras ou Gerência de contratos bilaterais	
Exemplos	França, Finlândia, Quebec, British Columbia	Índia, Ontario	Brasil (FHC), Brasil (Lula)	Inglaterra, Califórnia

Simplórias transposições de competição em outros setores imaginam que a demanda de energia elétrica possa ser atendida através de concorrência por preço. Entretanto, por diversos motivos, isso só mostrou alguma viabilidade em sistemas de base térmica. A Inglaterra, por exemplo, tem “leilões” de carga a cada 30 minutos, e mesmo assim, enfrentou muitos problemas (MC GRECOR, T, 2001). Portanto, não há uma regra geral. Eis alguns exemplos da pluralidade de situações:

- Sendo monopolista, na maioria das vezes, o setor é estatal. São exemplos a França, a Finlândia e algumas províncias do Canadá¹.
- Um sistema elétrico pode ser monopolista e privado, permanecendo sob rígidas regras de serviço público, com empresas verticalizadas da geração à distribuição. É o caso do Japão que mantém o sistema organizado em monopólios de companhias privadas regionalizadas (ENCICLOPEDIA OF EARTH – 2008). Outros exemplos são a Escócia e a Irlanda do Norte.
- A Noruega, apesar de ter maioria de empresas estatais, reestruturou totalmente seu setor de eletricidade. Lá, a rede pertence ao governo, mas o acesso é totalmente livre. Portanto, uma inusitada combinação entre estado e mercado. O sistema de preços de curto prazo já existia bem antes da desregulamentação como mecanismo de troca entre empresas e, talvez por esse motivo, é um dos poucos exemplos de sucesso no setor elétrico. É fundamental lembrar que o país tem interligações com a Suécia, Finlândia, Rússia e Dinamarca, participando de um mercado internacional de energia com esses países.
- Os Estados Unidos são uma excelente amostra de diversidade em matéria de organização do setor. Enquanto a Califórnia ainda detém o título de ter realizado a maior aventura mercantil do planeta, no extremo oposto, muitos estados continuam sob o regime de serviço pelo custo. Apenas 14 dos 55 estados americanos implantaram regras de livre mercado em seus setores

1 Quebec e British Columbia, as principais províncias hidroelétricas são monopolistas estatais. Alberta e Ontário iniciaram o processo de desregulamentação, mas, perante a um significativo aumento de preços, interromperam o processo e promoveram uma nova intervenção no mercado de energia.

elétricos. Portanto, a grande maioria do território americano ainda é legislada pela Public Utility Holding Company Act (PUHCA), lei datada de 1935, que regula todas as atividades das empresas que prestam serviços públicos, sejam elas privadas ou do governo. Os estados que adotam regras de serviço público, via de regra, têm as menores tarifas residenciais (COOPER – 2001). Exemplificando a diversidade, as principais hidroelétricas do país são propriedade não só do estado, mas do exército americano. Apenas 5 % das usinas hidroelétricas são produtores independentes e 90% delas estão na Califórnia.

- Na Europa, apenas a Inglaterra têm todo o seu setor elétrico em mãos privadas. Áustria, Dinamarca, Finlândia, Grécia, Irlanda, Itália, Irlanda, Noruega, Suécia e Espanha têm sistemas mistos, onde alguma atividade entre a geração, transmissão e distribuição pertencem ao poder público (THOMAS, S, 2007).

Sem esgotar o assunto, o importante é perceber que não há uma fórmula única a ser seguida e, ao contrário do apregoado, as reformas da década de 90 não foram unanimemente adotadas no mundo. Os sistemas que se aventuraram nessa mudança estrutural e institucional sofreram experiências traumáticas, sendo que ainda há “restos a pagar”. Esse é o caso da Califórnia, Inglaterra e do próprio Brasil, que hoje são “contra-exemplos” nos meios setoriais.

Monopólio natural e o preconceito

Reconhecer processos industriais como “monopólios” não é necessariamente um malefício para a sociedade. Uma vez detectada essa característica, é preciso saber como direcionar as vantagens em benefício de todos. Isso não significa que se esteja defendendo a estatização do setor. Infelizmente, rotulagens toscas dessa ordem são comuns no Brasil. O serviço de distribuição de eletricidade é reconhecido mundialmente como um monopólio natural, mas a geração tem sido apregoada como competitiva. O caso brasileiro é extraordinário, pois aqui, o binômio geração-transmissão é monopólio natural, como se procura mostrar aqui.

São especificidades de um monopólio natural (TERRY, L 2003):

- I. A existência de economias de escala e de escopo. Isso ocorre quando uma única firma é capaz de prover o mercado *a um menor custo do que qualquer outra estrutura de mercado*;
- II. Os investimentos são *intensivos em capital*, com grande prazo de maturação. Geralmente necessitam condições financeiras especiais para mitigar riscos provocados pelo *descasamento entre o prazo de maturação do investimento e o cronograma de pagamento do financiamento*. Acabam exigindo a necessidade de financiamento público;

- III. *Investimentos em redes*, cujas características tecnológicas geram complementaridades que favorecem a coordenação das atividades em detrimento da competição. Da mesma forma, estas características também funcionam como incentivo para estruturas monopólicas visando a *redução de custos de transação e a mitigação de riscos de perdas de coordenação*;
- IV. Investimentos sujeitos à *obrigação jurídica de fornecimento*, pelo fato de os serviços serem considerados básicos para as atividades econômicas e sociais. Por esta razão, esses serviços são definidos como serviços públicos, embora este conceito tenha um forte caráter histórico e cultural. Prevalece a noção de serviços cuja *provisão deve ser garantida pelo Estado*.
- V. *Ocorrência de externalidades*. Retendo-se aqui seus aspectos positivos, esses efeitos podem ocorrer em função do valor gerado pelos investimentos ser maior que aquele pago pelo usuário.
- VI. Ressalta-se o fato que o aumento do número de usuários provoca a *maior utilidade coletiva e individual das redes e dos serviços*, justificando a universalização dos serviços, ou seja, a extensão ampla do acesso a esses serviços com base em preços módicos. As circunstâncias em que o monopólio pode ser mais eficiente do que a competição são operações em que haja largas economias de escala e situações em que se deseje internalizar externalidades.

As características II, III e IV já são típicas do setor elétrico, mesmo sob concepções competitivas. Entretanto, como se pretende mostrar, outras são ainda mais importantes na percepção da presença de um monopólio natural.

A sinergia entre transmissão e geração no Brasil

O Brasil possui rios classificados como “de planalto”. Em geral, as declividades onde estão as usinas ocorrem entre dois segmentos razoavelmente planos. Portanto, ao se represar rios desse tipo, a tendência é a formação de lagos que são capazes de armazenar grandes volumes d’água. O dado importante é que a capacidade de “armazenagem” de energia sob forma de estoque de água atinge a 210 TWh². Comparativamente, a carga se situa no entorno de 430 TWh³. Entre os grandes sistemas interligados no mundo não há outro exemplo cuja capacidade de armazenagem atinja quase 50% da carga. Como se verá adiante, essa característica torna a nossa operação peculiar.

2 1 TWh (Terawatt hora) é equivalente a 1 bilhão de kWh (kilowatt hora)

3 Segundo dados de histórico de operação para o ano de 2009 – ONS.

Outra característica brasileira, também resultado de sua geografia de planaltos e planícies, é que os rios percorrem grandes extensões antes de desaguar no mar possibilitando usinas em cascata. Alguns exemplos: Rio Paraná – 3942 km, Rio São Francisco – 2800 km, Rio Madeira – 3315 km, Rio Tocantins – 2700 km. Adicionalmente, sendo de dimensões continentais, diferenças climáticas proporcionam hidrologias não coincidentes. Portanto, já seria evidente que a transmissão deveria ser dimensionada para viabilizar o uso da sua reserva compartilhadamente por todo o território. Assim, grandes troncos inter-regionais foram construídos para transferir grandes blocos de energia para as regiões que passem por hidrologias desfavoráveis. Ao contrário da maioria das redes de transmissão no mundo, a nossa, por ser projetada para transportar grande quantidade de energia, provoca um aumento de oferta. Alguns estudos mostram que aproximadamente 11% da energia segura se devem ao papel integrador da transmissão (KELMAN, J, 2002). Essa característica é uma diferença expressiva da situação de sistemas de base térmica, onde a transmissão não altera a oferta.

A região Sudeste, responsável por 70% do armazenamento, pode, em certos anos, ficar responsável por 60% de toda geração hidráulica da rede e noutro gerar 40%. Considerando-se que esse total hidráulico gira no entorno de 350 TWh, apenas essa variabilidade significa que até 70 TWh podem ser gerados de qualquer outra região de um ano para outro. É como se houvesse uma usina de Itaipu móvel que se localiza onde melhor convier ao sistema interligado.

Além disso, para resguardar a reserva e ter um suprimento seguro, o sistema utiliza geração térmica, que, em alguns anos, pode ser responsável de 5% a 15% da carga. Um inusitado efeito desse tipo de geração ocorre apenas em sistemas com grande capacidade de armazenagem, como o nosso. O fato de se poder contar com essas usinas permite uma operação mais ousada, onde os reservatórios podem abrir espaço para futuras cheias. Sem a possibilidade de contar com as térmicas, a probabilidade de vertimentos desnecessários aumentaria, já que o esvaziamento dos reservatórios seria mais arriscado. Assim, mesmo sem gerar, as térmicas aumentam a capacidade de oferta do sistema por possibilitar que mais água seja transformada em energia.

Essa influência indireta de uma fonte sobre outra não ocorre apenas com as usinas térmicas. Na realidade, qualquer fonte tem um efeito sistêmico que não pode ser desprezado. Portanto, a nossa grande característica é uma gestão integral, onde a possibilidade de variar as responsabilidades de geração de cada usina é o grande segredo. Essa decisão nada tem a ver com a questão comercial. O Operador Nacional do Sistema (ONS⁴) atua de forma monopolística, determinando a cada momento quais usinas deverão gerar e quais deverão preservar água para o futuro. Todas as peças do sistema, hidráulicas, térmicas e rede de transmissão são partes integrantes desse monopólio natural, que, se fosse desmontado, traria graves prejuízos ao país. Assim, mesmo submetida à

4 O Operador Nacional do Sistema Elétrico é uma pessoa jurídica de direito privado, sob a forma de associação civil, sem fins lucrativos, criado em 26 de agosto de 1998, pela Lei nº 9.648/98, com as alterações introduzidas pela Lei nº 10.848/04 e regulamentado pelo Decreto nº 5.081/04. O Operador é constituído por membros associados e membros participantes.

ideologia de se estabelecer um modelo à imagem e semelhança de sistemas térmicos, a reforma da década passada foi obrigada a manter uma operação monopolística. Como a decisão de gerar não é feita sob regras de mercado, pode-se afirmar que aqui não há a competição no sentido físico do termo. Portanto, com essas características, que tipo de modelo verdadeiramente mercantil foi implantado?

A gestão do sistema físico

Como se verá, o cerne da modelagem mercantil é a operação do sistema. Sem compreender como age a operação é impossível compreender o que está sendo comercializado. O irônico é que, sendo uma entidade independente das relações comerciais, o ONS utiliza uma metodologia específica, monopolística, onde o futuro é constantemente reavaliado através de modelos matemáticos. Esses modelos, completamente alheios aos interesses de agentes, já existiam antes da mudança de paradigma que ocorreu na década de 90 e, por força das características do sistema, permanecem basicamente os mesmos. Uma explanação detalhada não caberia nesse artigo, mas uma descrição pode ser encontrada no Manual de Referência do Modelo NEWAVE (CEPEL, 2010). Entretanto, é perfeitamente possível entender conceitualmente o problema.

Como se trata de operar as usinas sob um ponto de vista monopolístico onde a gestão da reserva é crucial, é óbvio que, dada a dimensão dessa reserva, é preciso uma estimativa do sistema no futuro. O objetivo é determinar metas de geração para cada usina, a cada mês, que atendam a demanda projetada e minimizem o valor esperado do custo total de operação ao longo do período de planejamento, que, no caso brasileiro, se estende por 4 anos. Como há o objetivo de minimização de custos ao longo de um período, o dilema do operador é como usar a reserva. Trata-se de, mês a mês, decidir se deve usar a água ou guardá-la para uma utilização futura, recorrendo à geração térmica. Portanto, já é possível salientar alguns pontos:

- Nas decisões do presente há um “custo futuro”, inexistente em sistemas de base térmica ou mesmo em sistemas hídricos sem reservatórios.
- Como o objetivo é minimizar sobre um período de tempo, o presente se contrapõe ao futuro, já que quanto mais água reservada, menor o custo futuro e maior o custo presente. Inversamente, se a geração imediata se faz usando-se a reserva hídrica, o custo presente é baixo, mas a probabilidade de custos altos no futuro aumenta. Portanto, na busca de um equilíbrio, fica evidente que ações presentes afetam o futuro e vice-versa. Outra característica inexistente em sistemas de base térmica.

- O equilíbrio, ou seja, o ponto onde o custo total (função futuro somada à função presente) é mínimo é obtido marginalmente através de um custo que estima “o valor” da água reservada. Esse é o custo marginal de operação (CMO) e, evidentemente, não tem relação com questões comerciais, muito menos as que envolvem diversos agentes.
- O CMO é um custo de oportunidade de utilização da reserva. É calculado com base numa simulação da operação de cada mês e da evolução futura por um horizonte de 4 anos. Depende de uma projeção de demanda, da hidrologia e da própria oferta, que pode se alterar nesse ciclo.
- O CMO também depende de parâmetros bastante subjetivos, tais como a taxa de desconto do futuro e o custo de não suprimento da carga, ou custo do déficit. Este último surge porque, nos cenários de futuro, podem-se vislumbrar déficits de energia. Como é preciso que todos os eventos sejam traduzidos em custo, essa estimativa tem que ser adotada⁵.
- O CMO determina a utilização das usinas térmicas flexíveis. À medida que ele sobe vão se ligando as usinas da mais barata até a mais cara. Quando há pouca água, o CMO é alto e o operador já está usando as térmicas. Quando a reserva se recupera, o CMO cai e o operador desliga as usinas mais caras. Tudo isso independente de quem tem contrato de venda ou não.

Essa é uma descrição muito simplificada das condicionantes da gestão do setor elétrico brasileiro em termos do suprimento energético⁶. O CMO, com todas essas peculiaridades, é a variável mais importante do modelo mercantil. Em seguida, vai ser possível entender que, por características específicas do sistema brasileiro, o CMO também é mimetizado como preço do mercado de curto prazo (Preço de Liquidação de Diferenças - PLD), onde se fazem ajustes do mundo comercial com o físico.

O mimetismo mercantil

Desde as reformas de 1995 a singularidade brasileira representou um incômodo para a implantação de um sistema de mercado. Apesar das evidências, no passado, houve uma resistência dos consultores ingleses (COOPERS & LYBRAND, 1996) em aceitar que a gestão monopolista não poderia ser “desmontada” sob pena de perda da coordenação do sistema.

Vencida essa etapa, apesar da possibilidade de outras soluções, a decisão foi de se estabelecer um mercado virtual de energia. Já que seria impossível vincular a questão comercial ao mundo físico,

5 Em sentido estrito, o CMO nem é um custo marginal, uma vez que ele pode ultrapassar em muito custos de unidades de geração.

6 Há também aspectos puramente elétricos que também são considerados, mas, geralmente se traduzem em restrições para o problema energético.

criou-se uma espécie de “cartório” que emite certificados de energia assegurada fixa para cada usina. Uma complexa metodologia (MME, 2008) “decompõe” a energia total do sistema interligado em partes. Atribui-se inicialmente uma “responsabilidade” para o bloco hidráulico e térmico. Após essa etapa, o método decompõe esses dois grandes números por usina. Esses certificados, por serem negociados em leilões ou em contratos bilaterais, devem ter a homologação da ANEEL e ser mantidos constantes apesar da variabilidade do mundo físico. A cada mês a “virtualidade” tem que ser equiparada ao mundo real da operação. Nesse momento, usinas que geram abaixo do seu certificado devem “liquidar” a diferença por um preço (PLD⁷). Esse preço é o estimado pelo operador do sistema e, a menos de limites máximo e mínimo, é o próprio CMO.

Apesar dessa “virtualidade”, ironicamente, o certificado ganhou o nome de “garantia física” das usinas, mas nada tem a ver com a geração física. A metodologia que os define é a própria metodologia da operação do sistema, justamente a que se baseia em princípios monopolísticos, o oposto da competição. Nem a operação real e nem a configuração do sistema é imutável. Ao longo do tempo critérios são alterados. Portanto, “certificados” emitidos no passado não foram submetidos à mesma metodologia de certificados mais recentes e, portanto, a não isonomia é um atributo desse mercado.

Resumidamente, a emissão do certificado analisa as usinas de um horizonte futuro (15 anos) e simula a operação do sistema. A decisão de geração (simulada) é então ponderada pelo CMO de cada mês. Tudo se passa como se as usinas “vendessem” sua geração ao preço CMO. As hidráulicas “vendem mais” quando o CMO está baixo (muita água) e as térmicas aumentam sua “venda” quando o CMO está alto (pouca água).

- Trata-se de uma simulação do futuro, onde nem se tem absoluta certeza da própria disponibilidade das usinas simuladas.
- Tudo depende da ponderação pelo CMO, que, sendo dependente de uma variável aleatória (hidrologia), é também uma variável aleatória. A distribuição de probabilidade do CMO é determinante na emissão do certificado. Essa distribuição é totalmente dependente do critério de garantia e, em particular, do parâmetro custo do déficit.
- Há uma boa dose de tautologia no método porque os certificados das usinas dependem da simulação de outras que podem nem vencer o certame⁸.

Isso significa que, em nome de se estabelecer um valor de energia fixo para algo variável, colocou-se o modelo de operação no núcleo do modelo mercantil. Essa decisão “engessa” a metodologia,

7 Preço de Liquidação de Diferenças.

8 Um exemplo concreto é o caso das térmicas a óleo que foram “simuladas” na obtenção dos certificados das usinas no leilão de 2008 e não foram construídas.

pois interesses comerciais são afetados por possíveis mudanças nos critérios. Além disso, o processo simulado não é exatamente a operação real praticada pelo operador, que só lida com usinas existentes. É uma simulação, mas sem outros mecanismos adotados no mundo real⁹. Hoje, há uma dissidência crescente entre a visão real do operador e a simulação adotada no planejamento¹⁰. Portanto, os certificados podem estar representando uma garantia que não ocorre na prática.

Um estranho mercado de curto prazo

O atual sistema mercantil pressupõe 2 ambientes distintos. Um ambiente de contratação regulado (ACR), composto de consumidores cativos representado por suas distribuidoras e um ambiente de contratação livre (ACL). A contratação no ACR é formalizada através de Contratos de Comercialização de Energia Elétrica no Ambiente Regulado (CCEAR), celebrados entre Agentes Vendedores (comercializadores, geradores, produtores independentes ou autoprodutores) e Compradores (distribuidores) que participam dos leilões. Os contratos no ACR são de longo prazo.

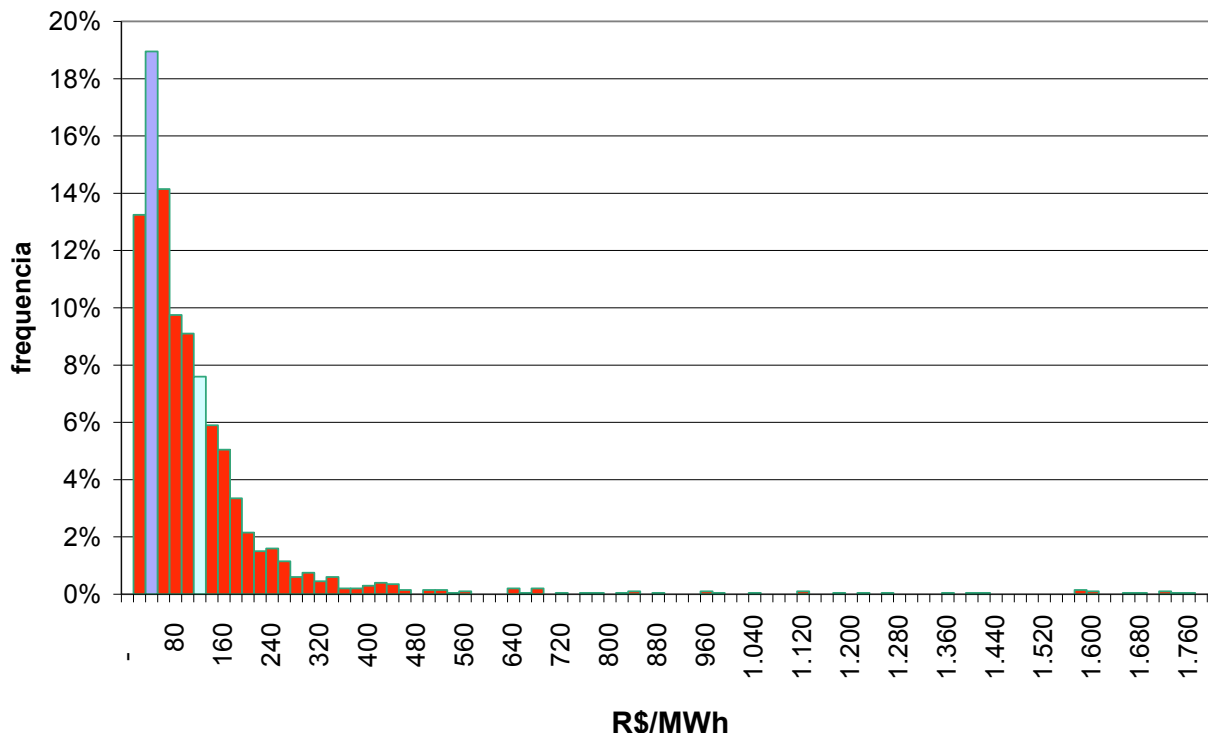
Já no ACL há a livre negociação entre os Agentes Geradores, Comercializadores, Consumidores Livres, Importadores e Exportadores de energia por meio de contratos bilaterais. Os Geradores, sejam concessionários de serviço público, Produtores Independentes, Autoprodutores ou Comercializadores, podem vender energia elétrica nos dois ambientes, mantendo o caráter competitivo da geração. No ambiente livre não há exigência de prazos em contratos, muito embora haja alguns de longo prazo¹¹.

9 A metodologia de emissão do certificado não utiliza o histórico de vazões dos rios brasileiros. Usa séries sintéticas que estendem o histórico de 70 anos para 2.000 anos. Como os certificados são uma média ponderada, a extensão dos dados foi também uma exigência estatística, pois, com o histórico, têm-se apenas 70 Janeiros, 70 Fevereiros, etc. O nível de significância das médias ponderadas encontradas com o histórico seria muito baixo.

10 O planejamento, sendo responsabilidade do governo, é efetivamente realizado na EPE – Empresa de Pesquisa Energética criada através do Decreto 5.184, de 16 de Agosto de 2004.

11 É importante lembrar que os contratos não correspondem à geração física.

Gráfico I: Distribuição de Probabilidades do CMO



Todos os contratos, sejam do ACR ou do ACL, são registrados na CCEE¹² e servem de base para a contabilização e liquidação das diferenças no mercado de curto prazo. Nele, são feitos grande parte dos ajustes do mundo contratual e o mundo físico¹³. Como as decisões de despacho não são tomadas pelos agentes, não há negociação daquele que gerou mais do que seu certificado para “vender” seu “excedente” ao que gerou menos. Essa diferença é liquidada “automaticamente” ao preço PLD (Preço de Liquidação de Diferenças) que, a menos de limites superiores e inferiores, é o próprio CMO, um “preço” do operador. Os limites inferiores e superiores do PLD estão fixados e homologados pela ANEEL: Atualmente valem respectivamente R\$ 12,08/MWh e R\$ 689,18/MWh¹⁴.

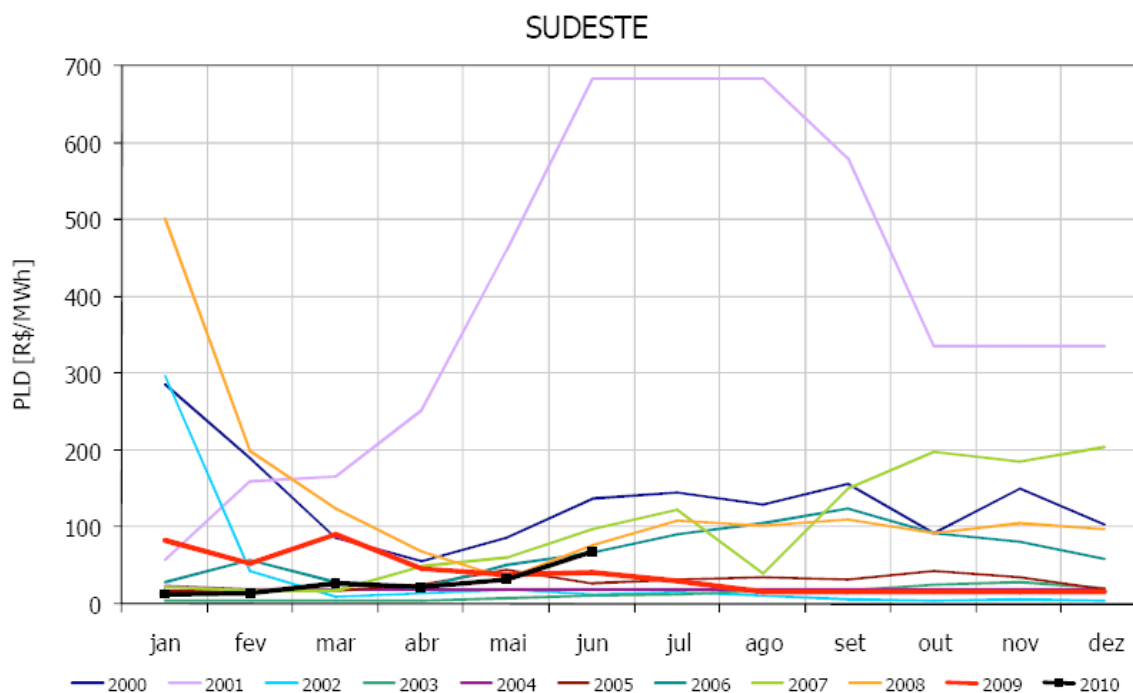
12 CCEE – Câmara de Comercialização de Energia Elétrica - criada pelo Decreto nº 5.177, de 12 de agosto de 2004, sucedendo ao Mercado Atacadista de Energia (MAE).

13 Na realidade essas diferenças são realizadas em dois módulos separados. As hidráulicas participam de um rearranjo denominado Mecanismo de Realocação de Energia que não tem nada de físico, como o nome pode sugerir. Trata-se de uma conta puramente financeira para ajustes dos certificados e o mundo real entre as hidráulicas.

14 O limite superior ainda guarda uma relação com o mundo físico, correspondendo ao custo da térmica mais cara. O inferior é um custo arbitrado com justificativas muito contestáveis, pois não há sistema no mundo que possa produzir e comercializar energia por um valor tão baixo.

É conveniente ressaltar a inconsistência “doutrinária” do nosso modelo mercantil. O preço que promove a troca de “energia” entre agentes é definido¹⁵ pelo Operador Nacional do Sistema que, por princípio estatutário, não tem nenhuma informação sobre a questão comercial. Esse valor é resultante de metodologia de otimização monopolista. A inconsistência seria apenas de princípios não fosse outra característica do sistema brasileiro: a hidrologia tropical. A combinação variabilidade da hidrologia tropical com o critério de garantia de suprimento produz um CMO cuja distribuição de probabilidades é a do gráfico 1¹⁶.

Pode-se perceber uma grande assimetria. Há uma absoluta predominância de preços baixos. O valor mais provável está no entorno de R\$ 40/MWh (azul escuro), a média se situa no entorno de R\$ 110/MWh (azul claro)¹⁷. O CMO é o “gatilho” das térmicas. Quando esse custo supera o custo de operação de uma térmica, ela é despachada. Portanto, essa distribuição também dá uma idéia da frequência de uso de geração térmica em função do preço¹⁸. Térmicas caras são pouco usadas, mas recebem certificados que as permitem vender energia.



Não é difícil compreender porque o CMO tem esse comportamento. Ao adotar um risco de déficit baixo como critério, automaticamente assume-se um viés “pessimista” sobre a hidrologia. Ou seja,

15 Na realidade, essa liquidação é feita pela CCEE, outra instituição, mas que replica a metodologia da operação.

16 Distribuição obtida do Plano Decenal de Energia 2007-2016.

17 Este último valor é muito próximo do custo marginal de expansão, o que mostra, nesse caso, uma situação de “equilíbrio estrutural entre oferta e demanda (igualdade entre custos marginais de longo e curto prazo).

18 A curva é a própria política energética adotada na operação. Fica evidente que na maioria do tempo, quem está gerando são as hidráulicas.

para garantir um baixo risco, na maioria do tempo, o sistema tem mais água do que a assumida pelo critério. Isso significa que, freqüentemente, o CMO será baixo e, para o operador, as térmicas geram pouca energia. Mais raramente, o CMO pode subir muito, significando a necessidade de uso de toda a capacidade de geração térmica. O Gráfico II mostra o histórico do PLD no Sudeste desde o ano 2000. As ocorrências confirmam a distribuição de probabilidades do Gráfico I. À exceção do ano do racionamento (2001) e algum “susto” entre 2007 e 2008, o PLD se situou em patamares desprezíveis quando comparado ao nível tarifário brasileiro no mercado cativo¹⁹.

Portanto, se a energia elétrica pode ser “liquidada” a preços irrisórios, resta perguntar quem pode atuar nesse mercado de curto prazo e qual o destino dessa regalia. Não há dúvidas de que, estruturalmente, o modelo gera uma situação privilegiada, pois, ao contrário da experiência de outros sistemas, ficar “exposto ao spot” no Brasil pode ser uma enorme vantagem, até porque a verificação é feita posteriormente à geração ou ao consumo.

No caso de uma geradora, como as empresas não comercializam a sua própria geração, a contabilidade é feita comparando-se mês a mês o “certificado” e a energia efetivamente produzida. Se essa última for inferior ao certificado, a geradora deve “liquidar” a diferença pelo preço PLD. No caso de uma térmica flexível²⁰, até que o CMO atinja o seu custo próprio de geração, sua “não-geração” será coberta pelo sistema ao custo PLD, que, pela lógica do modelo, é inferior ao custo da térmica. Como há uma alta probabilidade de PLD's baixos, uma térmica que tenha uma sobra de certificado não contratada pode comercializar a prerrogativa de “vender energia sem gerar”. Assim, comercializadores, com algum risco, podem cumprir seus contratos de médio prazo com um mix de contratos de curto prazo onde a regra geral é pagar PLD + x a quem tem esse direito. O importante é compreender que, nesse sistema, o CMO, um preço monopolístico e “avesso” à competição, é o parâmetro do mercado.

Os relatórios da CCEE mostram que a quantidade de energia comercializada no mercado de curto prazo não foi desprezível. De 2002, após o racionamento, até 2006, cerca de 3 TWh/mês foram liquidados nesse ambiente (cerca de 8% do total)²¹. O PLD não ultrapassou R\$ 20/MWh. Considerando-se que um preço arbitrário no entorno de R\$ 70/MWh ainda seria muito vantajoso e não embutiria o despacho de usinas térmicas flexíveis, aproximadamente um “subsídio” de R\$ 50/MWh foi concedido a quem pode atuar nesse mercado. Essa estimativa da diferença, R\$ 150 milhões/mês, é certamente uma apropriação da renda advinda da abundância da hidrologia brasileira. Outro arranjo capturaria essa renda para diminuição de custos.

19 Sem impostos, o mercado cativo brasileiro paga aproximadamente R\$ 350/MWh.

20 Sem obrigação contratual ou técnica de geração compulsória.

21 Na região Sudeste o mercado livre chega a 70% da carga. Com valores tão altos, chega a ser irônico que o nome “liquidação de diferenças” seja mantido nesse ambiente. Na realidade há uma contabilização com médias móveis significando que uma exposição negativa pode ser compensada por uma exposição positiva. No sistema brasileiro tal compensação não tem sentido.

Importante salientar que o mercado de curto prazo no Brasil nem sempre envolve cargas adicionais que, fruto de negociação com vendedores, são atendidas por um período de tempo. Toda essa confusa manobra contábil pode ser feita sobre consumo e geração já efetuados. O ambiente deveria ser de “liquidação de diferenças”, mas, pelo volume registrado, trata-se de muito mais do que pequenas defasagens. Também não se trata de um ambiente físico distinto do mercado cativo. Na realidade tudo que é realizado nesse mercado tem efeito sobre o resto e, atualmente, quase 30% da carga está sob essa regulamentação.

O aspecto preocupante é que não existem usinas do mercado livre e usinas do mercado regulado. Os leilões têm reservado um percentual dos projetos para ser comercializado livremente, mas é o mercado regulado que garante a viabilidade do empreendimento. O livre, por não ter o longo prazo como exigência, por sua volatilidade, não poderia ser usado como garantia. Além disso, sendo pouco regulado e dotado de práticas comerciais sigilosas, pode aproveitar das vantagens do mercado de curto prazo com mais frequência. Hoje, boa parte da comercialização se reveste de segredos comerciais incompatível com a transparência que um serviço público deveria ter. É muito difícil saber quem compra de quem, por quanto tempo e qual o valor da energia comercializada.

Atualmente está em discussão uma nova metodologia de contabilização sobre insuficiência de lastro, ou seja, contratos que não têm respaldo em energia segura, conforme o critério vigente. A nota Técnica nº 123/2010–SEM/ANEEL (ANEEL, 2010) descreve um histórico de funcionamento do mercado livre e identifica diversos problemas da modelagem. Através de exemplos numéricos, mostra que, dada a permissividade de verificação de lastro numa janela de 12 meses, podem ocorrer situações onde, mesmo sem lastro, o agente não fica exposto ao “spot” e nem paga penalidade por essa prática. De certo modo, querendo regulamentar certas práticas, a nota é também um testemunho de anomalias. Tendo identificado esses problemas de modelagem tardiamente, pelo menos a agência abriu uma fenda de um ambiente pouco transparente. Resta saber se a sociedade tem capacidade de compreensão do sistema.

No momento em que esse texto é escrito há uma proposta de resolução que pretende criar um neologismo; “alavancagem energética”, cujo significado é vender energia sem ter lastro físico. A resolução, por incrível que pareça, não proíbe a prática. Propõe um escalonamento da manobra permitindo alavancagens até 30%.

Um preconceito no meio do caminho

É evidente que o modelo competitivo vigente no sistema elétrico brasileiro tem um excesso de mimetismos:

- Para ter um valor de energia fixo para cada usina, é necessária uma simulação da operação mês a mês de todo o sistema com uma provável configuração futura com todas as incertezas

inerentes ao processo. Nenhum outro exemplo de sistemas sob a filosofia mercantil no mundo necessita tal detalhamento.

- Uma metodologia cada vez mais distinta da operação real pode emitir “certificados” de energia que pouco tem a ver com a geração real.
- O preço do mercado de curto prazo é determinado por um método matemático monopolista que desconhece totalmente os interesses comerciais.
- O mercado livre atua sobre o mesmo sistema onde está o mercado regulado. A predominância de contratos curtos pode afetar a garantia de todos. Não há nenhuma semelhança com verdadeiros mercados competitivos de energia.

A evidente complexidade foi acompanhada de um arranjo institucional que fragmentou a responsabilidade da gestão²² do setor. Diversos custos antes inexistentes foram criados sob forma de “encargos”. Um sintoma preocupante é a evolução da tarifa de energia. Hoje temos uma das mais caras energias de base hidroelétrica do planeta (D'ARAUJO, R. 2011).

Ora, se a característica principal do nosso sistema é a variabilidade da geração de cada usina no intuito de oferecer uma energia confiável, como foi indicada no item 5, a escolha de certificados fixos de energia não é uma boa opção. Tendo uma geração advinda principalmente de aflúncias de clima tropical, a incerteza é muito grande para definir a priori uma capacidade de geração imutável para cada usina. O valor real e palpável em sistemas como o nosso é a potência da usina. Dada a variabilidade do despacho, seria melhor um gestor do mercado que pudesse “contratar” as potências (MW) que estejam disponíveis para que se possa administrar o sistema sob critérios monopolistas sem impacto nas rendas dos agentes. O “enigma” que parece ter sido rejeitado pelo mercado é que isso exigiria um “contratante” centralizado de potência (MW) e que vende a energia resultante da operação (MWh). Infelizmente, apesar desse arranjo não implicar em estatização, essa foi a interpretação utilizada para não seguir esse caminho. Esse modelo é conhecido como “Comprador Majoritário”.

Conceitualmente, ele é baseado nos seguintes importantes princípios:

- A usina pode ser privada, mas a água e as riquezas que dela decorrem são da sociedade.
- Não há como separar as funções de operação, planejamento e comercialização sem perder a capacidade de coordenação.

22 Hoje temos, além da reguladora ANEEL, o ONS, a EPE, a CCEE e ainda o Comitê de Monitoramento da Operação. As tarefas desses órgãos eram realizadas pelo DNAEE e pela Eletrobrás de forma colegiada com as empresas.

Em 2003, através de um grupo de trabalho no MME²³, foi proposto outro modelo cuja estrutura:

- Reconhecesse as características de compartilhamento de recursos do sistema brasileiro.
- Garantisse o investidor, cujo único risco passaria a ser o projeto.
- Dispusesse relações comerciais simples, transparentes e facilitador do planejamento
- Reconhecesse as vantagens da energia gerada por usinas hidrelétricas amortizadas, transferindo-as ao consumidor através de menores tarifas ou de fundos, garantindo uma razoável geração interna de recursos para a expansão.
- Buscasse permanentemente a modicidade tarifária.
- Remunerasse a disponibilidade de usinas e linhas, mas que a energia gerada seria do sistema e utilizada para benefício de todos.

Nessa configuração, uma entidade de interesse público “adquire” as disponibilidades de potência de todas as fontes²⁴, opera sob o conceito de racionalidade econômica e vende energia ao mercado consumidor. Essa entidade não teria fins lucrativos, cobrando apenas seus custos operacionais. Comparando com a organização institucional hoje existente, essa instituição poderia reunir a CCEE, o ONS, a EPE, e o CEPEL²⁵. Não haveria a necessidade de se criar uma estatal. Tanto o ONS²⁶ como a CCEE, com organizações já implantadas, poderiam exercer esse papel.

Evidentemente não há sistema perfeito e provavelmente a proposta teria que ajustar-se a casos específicos. De qualquer modo, essa oportunidade foi descartada e sequer foi levada ao conhecimento público. Não houve sequer debates pelos agentes do setor, o que mostra uma espécie de “autocracia” interpretativa das vontades do “mercado”.

Hoje parece ser evidente que há muito mais dúvidas do que certezas no setor elétrico brasileiro. Muito embora as reformas realizadas pelo governo Lula tenham reparado as falhas mais gritantes do período FHC, as bases mimetizadas permanecem. A necessidade constante de reformas, regras e legislações observadas até hoje é um eloqüente sintoma de que há discrepâncias não enfrentadas. É necessária uma profunda revisão de princípios e o abandono de preconceitos para que

23 Portaria 040 de 6 de fevereiro de 2003 – Nomeava os seguintes técnicos: Mauricio Tolmasquim (coordenador), Albert Cordeiro Geber de Melo, Amílcar Gonçalves Guerreiro, Carlos Augusto Amaral Hoffman, Francisco José da Rocha de Sousa, José Eduardo Pinheiro Santos Tanure, José Paulo Vieira, Leslie Afrânio Terry, Luiz Augusto Lattari Barreto, Marciano Morozowski Filho, Maria Elvira Pinero Maceira, Paulo Roberto de Holanda Sales, Ricardo Spanner Homrich, Roberto Pereira d'Araujo, Sebastião Soares, Ronaldo Schuck.

24 Os contratos poderiam se assemelhar a um “leasing” das instalações.

25 CEPEL – Centro de Pesquisas em Energia Elétrica – Responsável por toda a metodologia e que, estranhamente, pertence à Eletrobrás, que, sob o modelo mercantil, é apenas mais um agente do setor.

26 Na realidade, a transmissão já é gerida dessa forma pelo ONS.

Comunicação

se possa manter um debate franco e aberto com a sociedade brasileira. Afinal, independente de distorções cambiais, o Brasil tem a mais cara energia hidroelétrica do planeta.

A expansão da oferta, principalmente na opção hidroelétrica, vai exigir uma visão ampla sobre os impactos e as potencialidades que esses projetos têm sobre as regiões adjacentes. Como compatibilizar essa necessidade em um modelo predominantemente mercantil que só enxerga o kWh produzido e onde as empresas públicas também atuam sob “regras de mercado”?

É imprescindível tornar as empresas estatais organismos realmente públicos. Além da inaceitável influência política, as estatais têm sido usadas como coadjuvantes compulsórias de um processo confuso de privatização dissimulado. Obrigadas a participar de forma minoritária em projetos, deixam muitas dúvidas sobre a isonomia de suas taxas de retorno. Esse papel coadjuvante e submisso começou em 2003 quando foram obrigatoriamente descontratadas apesar de terem preços baixos. Em nome da segurança e da otimização de custos, continuaram a gerar recebendo para isso apenas R\$ 4/MWh²⁷. Depois, em 2004, perante uma inédita queda de demanda, foram obrigadas a vender sua energia em leilão em contratos de 8 anos de duração com um mercado retraído. Essa decisão representou, na prática, um engessamento das receitas ou a imposição da absorção da queda na renda do setor.

Enfim, o setor elétrico brasileiro, por força da adoção de modelagem pouco aderente ao nosso singular mundo físico, transformou-se num imenso mistério para a maioria dos cidadãos. Um setor cuja tecnologia não é exatamente uma novidade, converteu-se num emaranhado de órgãos, encargos, regras, provocando, principalmente, aumentos tarifários. Esse artigo é uma tentativa de colocar um pouco de luz sobre esse problema.

Referências bibliográficas

ANEEL. **Nota Técnica nº 123/2010–SEM/ANEEL**, 2010. Disponível em www.aneel.gov.br.

CEPEL. **Manual de Referência – 2010 - Modelo Newave**, 2010. Pode ser obtido em http://www.cose.fee.unicamp.br/minicose/Secundino/newave-decomp-dessem/Newave_comentado.pdf.

COOPER, M. N. **Electricity Deregulation and Consumers Lessons; From A Hot Spring And A Cool Summer**. Consumer Federation of America, 2001.

COOPERS & LYBRAND. **Working Paper nº B2: Regulatory Map**. Rio de Janeiro: MME/SEN/ELETOBRÁS, 1996.

D’ARAUJO, R. **Setor Elétrico Brasileiro: Uma aventura mercantil**. CONFEA – Série Pensar o Brasil, 2009.

27 Na época, o PLD valia R\$ 4/MWh

D'ARAUJO, R. **O Mistério das tarifas elétricas brasileiras**. IFES – UFRJ, 2011. <http://www.provedor.nuca.ie.ufrj.br/provedor>

ENCICLOPÉDIA OF EARTH, 2008. http://www.eoearth.org/article/Energy_profile_of_Japan#Sector_Organization_3

MACGREGOR, T. **Electricity Restructuring in Britain: Not a Model to Follow**. Spectrum - IEEE, May 2001.

MME. Governo Federal. **Metodologia de cálculo da garantia física das usinas - nº EPE-DEE-RE-099/2008**, 02 de julho de 2008.

KELMAN, J. **Metodologia de Cálculo da Energia Firme de Sistemas Hidrelétricos levando em consideração o uso múltiplo da água**. ANA, Nov-2002.

TERRY, L. A. **Monopólio Natural na Geração e Transmissão no Sistema Elétrico Brasileiro**. In A reconstrução do Setor Elétrico Brasileiro. Paz e Terra, 2003.

THOMAS, S. **Electricity Liberalization Experiences in the World 2007**. Greenwich University - Public Research Unit – www.psiru.org

O papel do Estado e o lugar do planejamento¹



The role of the State and the place of planning

Carlos Lessa

Professor da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Boa noite a todos. Esse convite para mim tem muito valor. Comecei minha vida profissional no Centro de Desenvolvimento Econômico do BNDE, que foi quem lançou no Brasil de forma profunda a idéia que na ocasião chamava-se programação econômica, para evitar a palavra planejamento, que teria um cunho ideológico socialista. Eu pensei numa palestra, mas na medida em que captei, pelas intervenções da mesa, as angústias que os assaltam, vou querer ser sócio dessas angústias também.

Eu queria restabelecer alguns fundamentos da presença do Estado na economia. Vou começar me referindo a duas revoluções: a francesa e a inglesa. A revolução francesa estabeleceu o conceito de nação como a síntese de um território novo. E ao mesmo tempo fez com que o processo político deixasse de estar associado a uma linha dinástica e passasse a se concentrar na soberania do povo nacional sobre o território da nação. Foi um enorme avanço em relação ao passado. Ao mesmo tempo, a primeira revolução industrial se engendrava na Inglaterra. E a Inglaterra, tendo se convertido em epicentro do mundo pela primeira revolução industrial, construiu uma proposta interpretativa de organização econômica mundial que supria admiravelmente bem aos ingleses. Os que têm formação em economia sabem que a teoria das vantagens comparativas de Ricardo justifica de maneira admirável que a Inglaterra se especializasse em produção de manufatura e o resto do mundo se especializasse na produção de matéria-prima e alimentos. A Inglaterra, dominando todas as tecnologias de ponta, a navegação mundial e a circulação das mercadorias, difundiu a idéia de que o mercado organizaria corretamente as trocas internacionais. Isso permitiu que da economia política inglesa se derivasse uma coisa chamada análise econômica, que é uma

¹ Transcrição resumida da Conferência de Abertura do I Seminário da Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Planejamento e Orçamento, *Estado, Planejamento e Desenvolvimento*, realizado em Brasília nos dias 9, 10 e 11 de junho de 2010.

caricatura da reflexão sobre economia. Da análise econômica se procurou chegar a um conceito abstrato de síntese: a idéia de mercado. O mercado é uma derivação da primeira proposta de organização econômica mundial resultante da hegemonia inglesa.

A idéia de mercado se contrapôs à idéia de nação. Porque a idéia de nação estabelecia em torno do poder soberano da nação a existência de três instrumentos. Um deles vinha do passado que era o dinheiro. Então, era importante que uma nação colocasse a sua cara na moeda. O segundo instrumento era o poder de aplicar impostos. O poder de extrair um pedaço da renda gerada naquela nação. E o terceiro instrumento era a centralização das funções de defesa nacional e das funções de administração da justiça. Eu diria a vocês que o saldo tal como emana da revolução francesa tem essas três peças, como constituintes do seu núcleo. E esta figura sintetiza tudo isso numa entidade que os juristas denominam de Estado. De um lado temos o Estado-nação, de outro lado temos o mercado. Imediatamente se dá o conflito com a idéia de nação, pois todas aquelas economias que não haviam sido industrializadas procuraram reproduzir o fenômeno inglês. Isso aconteceu na França, na Alemanha, na Rússia pré-revolução socialista. Aconteceu em alguns países da Europa meridional e no Japão. E teve um espaço especial que foi no novo mundo: os EUA. Nenhum deles acatou a economia política inglesa. Todos fizeram discursos nacionais.

No caso da Alemanha a proposta foi explícita e recebe o nome de economia nacional. Na França, Napoleão III coloca em prática uma coisa que já tinha sido anunciada por Napoleão I: o ensino obrigatório universal gratuito. O ideal do mestre é que o discípulo o supere. E o ideal de um foco social é que cada geração seja melhor preparada que a anterior. Enquanto isso, a Inglaterra pragmaticamente desenvolve a noção de serviço público: pessoas permanentemente preocupadas com o Estado. Simplificando: a noção de serviço público é inglesa, a noção de educação pública universal e gratuita é francesa e a noção de Estado é alemã. Nos EUA, o primeiro manifesto pró-industrialização foi escrito por Alexander Hamilton, que é um dos fundadores da pátria americana. A idéia de finanças industrializantes é uma idéia que foi formulada por Jefferson. Mas há um dado interessante: cada país que logrou se industrializar adotou rapidamente a visão ideológica que emana da economia política inglesa.

Eu não vou ficar semeando informações históricas, pois o tempo é curto. O que eu quero é fazer renascer a seguinte idéia: todo país que procura alcançar uma posição central, em dado momento pensa a economia nacional. Quem tratou disso com absoluta precisão foi um romeno [Mihail Ma-noilescu] que formulou o argumento da indústria nascente. Qual é o argumento? Uma indústria quando nasce é uma planta muito frágil. Se ela não for amparada não consegue se desenvolver. É como uma árvore, que a muda pequena tem que ser protegida para se tornar um arbusto resistente. O argumento de indústria nascente é um argumento que posteriormente foi amplificado para sistema industrial nascente.

Eu poderia listar aqui dezenas de eventos, mas eu quero chamar a atenção de vocês de uma coisa absolutamente elementar: as economias organizadas a partir do chamado regime capitalista vivem uma espécie de esquizofrenia permanente. Como vocês sabem, qualquer fração de capital, seja ela grande ou pequena, no setor comercial, agrícola, industrial ou serviços, residente no país ou no exterior, tem um pequeno problema. Todos os anos ela tem que ter lucro. Se não tiver lucro o valor do capital se esfumaça. Então, o primeiro problema de qualquer capital é obter lucro. Mas no momento em que obtém lucro vem o segundo problema: o que fazer com o lucro? O uso virtuoso seria utilizar esse lucro para desenvolver suas forças produtivas, para melhorar a qualidade das coisas oferecidas, para ampliar a incorporação da população aos benefícios da modernidade tecnológica. Mas o comportamento do empresário regulado por si só o leva com frequência ao abismo. Quando o abismo está se aproximando ele pede: – Vem Estado. Quando está seguro ele volta a falar de que? – Voltou a normalidade, nos deixe sozinhos que encontraremos o melhor caminho.

A maior parte de vocês já andou de bicicleta. Sabem perfeitamente que uma bicicleta se mantém em movimento e o movimento da bicicleta é fundamental para o equilíbrio do ciclista. Condições de normalidade exigem crescimento. Se a taxa de crescimento é afetada pelo espírito animal, pode dar o quê? Essa última crise é especificamente um comportamento de manada. Aliás, basta acompanhar o índice da bolsa de valores de São Paulo para se ver o que é manada. Eu estou colocando isso para dizer que muito rapidamente o debate sobre economia entendeu que o Estado teria que ter responsabilidade não apenas de verificar se as regras do jogo estavam sendo respeitadas, mas ser ele mesmo o elemento que compensaria essas fases de instabilidade que a economia gera. Ao mesmo tempo foi sendo percebido com absoluta clareza que todo e qualquer investimento produtivo gera as chamadas externalidades. O que são externalidades? São os benefícios ou malefícios que determinado investimento produziu. Normalmente o empresário toma decisão em função do que a empresa gera como potencialidade de lucro. Espera-se que a decisão dele seja essa. As externalidades, positivas ou negativas, ele não as computa. Porém, existem determinados investimentos que pelas suas características criam as bases para a decisão do investimento privado: estradas, geração de oferta de energia, disponibilidade de água e por aí vai. Nem todos os investimentos têm a mesma hierarquia. Se, por exemplo, os investimentos que geram externalidades forem minguidos, ou não acontecerem, geram apagão. Vamos falar a linguagem brasileira. O que é o apagão? O apagão é um subdimensionamento de algo que é necessário para gerar externalidades. Por exemplo, não manter a rede rodoviária prejudica o tráfego, eleva o custo do frete e reduz o poder de compra das pessoas. Pior que isso, provoca acidentes. O Brasil tem 3 vezes mais acidentes com veículo automotor que o Japão. Isso implica em mortes e sobrecarga na rede hospitalar. O pessoal da área de transporte me disse que com 5 bilhões de reais por ano é possível manter a rede federal. Só que esse número não tem sido cumprido nos últimos anos. Então o sistema rodoviário federal é hoje um sistema de baixa qualidade. Da mesma maneira que a privatização da energia elétrica implodiu o sistema que funcionava e não colocou nada no lugar. O Brasil que tinha a mais baixa tarifa de energia elétrica do planeta passou a ter uma das mais altas. A lucratividade das empresas concessionárias de energia elétrica no Brasil é recorde mundial:

20% ao ano. Não tem nenhuma empresa de distribuição de energia elétrica no planeta que ganhe tanto. Só que os investimentos em instalação de hidroeletricidade foram postergados. Já deu o apagão no período do FHC. Há um apagão hoje sob a forma de redução da iluminação pública. Basta ver o que acontece em cidades como São Paulo e Rio de Janeiro: vão ficar assustados como está degradado o sistema de iluminação pública. E sem falar das seqüências de interrupções e queda de freqüência que acontece para todo e qualquer consumidor.

E o horror que são as agências reguladoras? As agências reguladoras administram os interesses privados ligados ao setor. É um estigma da desorganização completa da decisão pública. Nós implodimos no Brasil um sistema que garantia planejamento a longo prazo: a base de fundos. Fundo rodoviário nacional. Fundo da eletricidade. Fundo isso e aquilo. Dirão vocês: é ruim vincular recursos a médio prazo. Mas isso permite planejamento setorial de médio e longo prazo. Você implodiu isso e não colocou nada no lugar. Colocou a Secretaria do Tesouro controlando o fluxo de caixa. O contingenciamento arrebatando o esforço de condução orçamentária. Vamos falar do caos institucional de que padece o Brasil hoje. Nós já temos 50 e tantas emendas constitucionais. Eu não sei qual é a Constituição brasileira hoje. Eu não sei e a maior parte dos juristas não sabe. Eles falam de um apagão institucional. Desculpe-me eu estar falando isso, mas tem o apagão fiscal. O orçamento do Brasil pertence ao território da ficção. Se você deixa a Secretaria do Tesouro administrar o fluxo de caixa é muito mais importante o sorriso do Secretário do Tesouro do que o esforço do planejamento prévio. Quem faz o planejamento do Brasil é o Secretário do Tesouro administrando o fluxo de caixa. O resto é ficção.

Só que o Secretário do Tesouro não tem nenhuma importância em relação ao presidente do Banco Central. Eu acho que os senhores formam um dos setores de burocracia mais relevantes do país. Não estou puxando o saco de vocês. Militares, diplomatas, juristas e gestores do orçamento público *latu sensu*, projetistas do gasto público, são centrais para o futuro. Só que a nação brasileira foi despojada de um monte de instrumentos. Vocês sabiam que a logística no Brasil gasta 12% do PIB e que os EUA, que não é um paraíso logístico, gastam 8,9% do PIB? Foi desmantelado todo o sistema de planejamento do Brasil porque dissolveram as equipes de planejamento setorial do país. O presidente Meirelles me pediu para fazer um levantamento de projetos importantes. Eu trabalhei 3 meses com mais 50 pessoas, percorri todas as gavetas existentes por aí. E cheguei ao óbvio ululante: 90% do que eu relacionei é do PAC. Só que o PAC só foi executado até agora 47%. E o PAC não pensa o futuro, coloca projetos que o Brasil já deveria ter feito há muito tempo. Por que nós temos problemas de energia elétrica? Porque Belo Monte e Madeira estão bloqueados por uma porção de coisinhas, inclusive essa bobagem ecológica que está aí. Eu nunca consigo entender porque eles são contra a represa hidrelétrica. Não há intervenção mais amorosa do ponto de micro climático, do ponto de vista de navegabilidade, do ponto de vista de uniformidade de energia e energia limpa, segura e renovável da hidroeletricidade. Não há nada pior que termoeletricidade. O Nordeste está crescendo bem. Mas tem 62 termoeletricas em construção no Nordeste.

Quando a usina de Tucuruí deveria ter tido um eixo de distribuição para o Nordeste e Belo Monte já deveria há muito tempo ter sido construída.

Eu acho que os senhores são portadores do futuro. A carreira fundamental para esse país se estruturar de novo, com soberania nacional. Mas a taxa de investimento brasileiro, que no passado era de 22 a 24% do PIB, agora é 18%. O crescimento brasileiro é rastejante. Tem vãos de galinha. Há 25 anos está cheio de pulo de galinha, mas não tem trajetória ascendente. E nós estamos nessa euforia delirante, falando em crescimento chinês. Nós estamos num alegre festival de auto-elogio, mas não estamos discutindo o futuro. Vocês aqui são homens de finanças, orçamento, tabelas e tributação. Não são exatamente da receita, mas dependem dela para poder ter autorização para trabalhar. Só que vocês são todos subordinados a um Presidente da República chamado Meirelles. Porque o Banco Central controla o instrumento central da vida econômica que é a moeda. O que controla o Brasil é a moeda, a taxa de câmbio e a taxa de juros. Que associou a taxa de juros à taxa de câmbio para controlar a inflação, mantendo o real valorizado em relação ao dólar.

No mundo a moeda que mais valorizou depois da crise foi o real. Quem não valorizou foram os chineses que são espertos. Sabe o que significa? Que exportamos menos e importamos mais. Aí o doutor Meirelles fala de aquecimento de economia. Empurra o juro para cima. E aí outro contingenciamento vocês vão pegar. Porque a prioridade absoluta dada é o pagamento dos juros da dívida.

Alguém falou aqui da pobreza brasileira. Eu vou falar dela porque a constituinte de 88 foi absolutamente avançada e moderna nesse capítulo. Criou-se uma teoria chamada orçamento de seguridade social, que era a mais importante inovação criada a nível de planejamento na Carta de 88. Seria um orçamento que unificaria três itens fundamentais. A previdência social, ou seja, todo brasileiro tem direito ao encerrar a sua vida laborativa a ter uma licença digna. Englobava todo o gasto com saúde. A saúde é um compromisso do Estado e um direito do cidadão. E diz o seguinte: nesse país ninguém mais morrerá por estar em situação de alta fragilidade. Então, estabeleceu a pensão vitalícia permanente para os portadores de deficiência, para o não contribuinte da previdência. O constituinte de 88 imaginou essa seguridade não por neologismo. Imaginou um orçamento que era o inverso do fiscal. No fiscal começa com uma projeção de receita. Se você mexer nela, você está prometendo um orçamento inexorável. Em tese você gasta em função do que foi autorizado a arrecadar. Se gastar mais tem déficit. Se gastar menos tem superávit. Para isso existe a dívida pública como instrumento que vem equalizando plurianualmente a execução do orçamento. Esse é o fiscal. Mas o constituinte de 88 disse que nenhuma velhinha que não teve contribuição morrerá de fome, pois vai ter uma pensão mínima. O constituinte disse que nós brasileiros não deixaremos nenhum portador de deficiência morrer de fome. Nós dissemos que, no limite de nossa capacidade técnica, poderemos afastar os fantasmas da doença e da morte prematura. Nós brasileiros decidimos que essas são as prioridades. O orçamento de seguridade não pode ter déficit. Ele fixa compromissos e o fiscal fica subordinado a cobrir os compromissos.

O constituinte criou as contribuições. Contribuição não é imposto. Para quê? Para acabar com a participação dos estados e municípios. Depois juntou tudo num caixa único. Então, todo mundo fala em déficit da previdência. A previdência não tem déficit. Existe um furto de recurso de orçamento de seguridade feito pelo orçamento, que nem é o de vocês. Na verdade, é o Secretário do Tesouro com o caixa único que controla. Vocês têm que suar a camisa, discutir muito e colocar esse assunto em debate nacional.

Historicamente o Estado é fundamental para a construção do futuro. Para que o futuro não esteja sujeito ao espírito animal, o Estado dos países centrais tem que pelo menos segurar as pontas. Ou seja, quando tem excesso de atividade, freia. Quando tem falta de atividade, estimula. E vai mantendo a bicicleta em funcionamento. Porém, para países que não têm base industrial só tem um jeito. Projeto nacional. Mas o projeto nacional não está em acordo com a economia global. O projeto nacional é uma afirmação do que o país quer ser a longo prazo. Qual é o projeto nacional brasileiro? Eu não sei qual é exatamente. Pelo que eu saiba é se integrar no mundo globalizado. Mas o mundo globalizado está demonstrando como o espírito animal pode produzir desordem nos países do primeiro mundo. Então, o Brasil devia estar construindo salvaguardas. Ao invés disso, nós estamos na globalização. Não há projeto nacional brasileiro.

Não interessa ao Brasil voltar à república velha quando nós exportávamos commodities. Não interessa ao Brasil crescer exportando soja, carne e petróleo. Interessa ao Brasil aumentar a disponibilidade de energia para o brasileiro. Nós só temos 1.06 de toneladas de petróleo por brasileiro, quando a média mundial é 1.16 e a média do primeiro mundo é 4. Aumentando a disponibilidade de energia, nós vamos qualificando o trabalho do brasileiro. O Brasil tem uma seqüência impressionante e óbvia de necessidades. O Brasil precisa de mais e melhores alimentos, mais água, mais energia, mais habitações. Não é nada difícil traçar o panorama de aspirações dos brasileiros. Nós não queremos ser potência mundial nem queremos disputar hegemonias em nível mundial. Nós só queremos, como diz o garoto da favela, ser feliz na favela onde eu nasci. O brasileiro quer ser feliz no Brasil. O Brasil tem recurso para isso. O Brasil não aproveitou a metade do seu potencial hidrelétrico. Tem a bacia de Campos e o pré-sal que vem aí resolvendo a questão do combustível não renovável. Nós temos terras com sol e água e quase não temos desertos. O Brasil tem tudo para atender corretamente os seus integrantes.

O projeto do Brasil é fazer o que o Meirelles quer? Aumentar a taxa de juros para frear o crescimento da economia a título de desaquecimento. O Meirelles deve estar perdendo noite de sono, porque houve essa recuperação de 9%. Mas ele fala que a inflação pode voltar e de novo eleva a taxa de juros. Pára o Brasil de novo e puxa capital de fora. E puxando capital de fora ele segura a taxa de câmbio. É só isso que é feito nesse país. Qual é o projeto nacional brasileiro? É fazer com que Bradesco e Itaú sejam os bancos mais lucrativos do planeta. Em números reais os bancos cresceram durante o período FHC 11% ao ano. Durante o período Lula foram 14% ao ano. Duas coisas que crescem aqui aceleradamente são o lucro dos bancos comerciais e a frota de automó-

vel que dobrou em 10 anos. Eu chamo de crescimento Casas Bahia, porque é assim: a família se endivida. E a dívida que é exatamente aonde o setor bancário pode se expandir e gerar aplicações mais notáveis. E o que o setor privado faz? O juro está muito alto. A dívida para frente é como o empresário que sabe que o orçamento está sujeito a contingenciamento vai tomar a decisão de investir em qualquer coisa para servir o setor público. É temerário. Ou não?

O que é um projeto nacional? É a definição com clareza de qual é o país que nós estamos dispostos a nos esforçar por ter. Essa pergunta ainda não foi feita em nenhuma das sucessões presidenciais que eu acompanhei. Ah! A educação. Eu até aceito. Eu sou professor e dou muita importância a isso. Mas a educação não gera emprego. Educação é compatível com desemprego e com exportação de mentes qualificadas para o exterior. Aliás, em 2008, 140 mil jovens brasileiros com cursos universitários concluídos ou inconclusos migraram para o exterior. O Brasil virou exportador de mão-de-obra. Nós éramos importadores e passamos a exportar. É terrível. Agora voltaram 300 mil mais ou menos por conta da crise mundial. Mas o Itamaraty calcula em mais de 3 milhões os brasileiros que estão fora. Melhora a qualificação do brasileiro e não se faz investimento para gerar emprego. Eles se exportam. O doutor Meirelles mantendo a taxa de câmbio valorizada faz com que as remessas para as famílias míngüem. Então, eles estão retornando porque não está dando para sustentar a família com o que mandam de fora.

O planejamento, o orçamento, começa por responder a seguinte pergunta: qual é o Brasil que nós estamos perseguindo? É para ser uma economia exportadora de carne, soja, minério de ferro, petróleo? É isso que queremos ser? Uma república velha sofisticada? A república velha exportava café. Agora tem muito mais coisas. Mas com a mesma postura da economia cafeeira, com uma diferença, a semente do café era produzida pelo Instituto Agrônomo de Campinas. A empresa ferroviária transportadora era uma ferrovia paulista. Ou do estado ou dos cafeicultores paulistas. O porto de Santos era administrado por uma empresa nacional com ações cotadas na bolsa de valores do Rio de Janeiro. Os exportadores de café eram nacionais.

Vejamos a soja. O fertilizante que era nacional foi privatizado, agora é estrangeiro e tem um monopólio controlando o tratamento de fertilizantes. Máquinas. Nós não fabricamos máquinas agrícolas. Exportadora só tem uma grande firma brasileira. É melhor exportar óleo e farelo de soja. E não o grão. Mas o que é melhor: exportar o farelo ou usar para engordar boi? É melhor engordar o boi e mandar a carne processada. É melhor exportar couro de vaca cru ou exportar couro transformado em calçado? Qual é a proposta brasileira de ampliação de presença no comércio exterior? É vendendo soja, minério de ferro? O nosso principal comprador hoje de minério de ferro é a China. A China tem muito carvão metalúrgico. Sabe o que os chineses fizeram? Assinaram contrato de fornecimento a longo prazo com a siderurgia chinesa usando a mineração de carvão chinesa. Depois contingenciaram as exportações de carvão metalúrgico e empurraram o preço para cima. Com o minério de ferro da Vale do Rio Doce e o carvão chinês está enricando aço na Argentina. Expulsando o aço que a Usiminas vendia para Argentina. E a Vale compra 3 mil vagões na China.

Comunicação

Sabe como os chineses compraram aviões da Embraer? Exigiram que a Embraer pusesse na China uma planta para produzir metais para os aviões. Nós compramos 3 mil vagões ferroviários pela Vale e nenhum colocado pela Vale para encomenda dentro do Brasil. Mas estamos deixando todos os grupos internacionais comprarem minérios de ferro. Então a Vale vai enfrentar problemas sérios. A saída para ela é virar uma mineradora em escala mundial. Ela compra minas de níquel no Canadá, não explora o níquel do grande Carajás. O que interessa ao brasileiro humilde? Que a Vale do Rio Doce vire grande mineradora internacional. Interessa que desenvolva a província de Carajás, a província que está sendo entregue aos lanomâmis.

Mas a Vale tem maioria de ações em mão do Estado brasileiro. Um pedaço pertence a PREVI e outro pedaço pertence ao BNDES. Por que a Vale continua administrada pelo Bradesco? Doutor Meirelles deve saber a resposta. Qual é o projeto que nós temos? É nos integrar num mundo em crise? Pegar pela frente um comportamento animal do capitalismo? Ou construir uma sociedade que atenda as aspirações dos brasileiros que não são assim tão incômodas nem exageradas? Comer melhor, morar melhor, ter uma escola que funcione. Aliás, em 2008, 31 países do mundo fizeram um teste com grupos etários de estudantes de 12 a 14 anos. Aplicaram um texto para ser interpretado, um texto simples e as 4 operações elementares de matemática. O Brasil ficou 31°. A pior posição mundial.

Eu me sinto muito em casa conversando com vocês, porque as angústias que vocês vivem hoje são angústias que nós tivemos no passado, quando a gente olhava o Estado brasileiro. O Estado brasileiro era uma coisa muito complicada. Por exemplo, como as burocracias têm fidelidades verticais, cada ministério cuida de si e têm órgãos que tratam de todos os assuntos. Você chegava a ter Ministério do Desenvolvimento Urbano com programas de estradas vicinais que é o equipamento menos urbano por definição. Porém, nós tínhamos algumas coisas mais ou menos organizadas. Controlávamos o câmbio, tínhamos um sistema bancário muito forte. E porque não foi privatizado permitiu ao Brasil sair dessa crise com relativa facilidade. Se não fosse o Banco do Brasil e o BNDES nós não tínhamos tido os 9% de crescimento. Se não fosse o Estado nacional brasileiro esses 9% que estão sendo festejados não teriam acontecido. Na verdade o que os bancos públicos fizeram foi o inverso do que os privados fizeram. Felizmente o Presidente Lula demitiu o presidente do Banco do Brasil que estava sendo responsável por expandir as operações. E corretamente. Foi o que sobrou do aparelho de Estado brasileiro que nos tirou dessa crise. Mas não é suficiente. Eu acho que especialistas em planejamento e orçamento devem em primeiro lugar pensar Brasil e pensar qual é o Brasil que sonham e querem para o futuro. E a partir daí discutir se as instituições do setor público e instrumentos de atuação do Estado estão adequados ou não. Eu sou favorável que o orçamento de seguridade social seja efetivamente implantado e as contribuições sobre transações financeiras e a contribuição social sobre o lucro das empresas passem para o interior do orçamento de seguridade social. Eu acho que o superávit primário tem que ser reduzido. Acho

um absurdo o Brasil não tributar prestações estrangeiras em dívida pública brasileira. O doutor Meirelles pode até fazer crescer as reservas internacionais. Só que nós aplicamos nossa reserva em títulos do tesouro norte-americano que rendem menos de 1% ao ano e pagamos a taxa básica Selic que o doutor Meirelles fixa. Só esse item é maior do que o contingenciamento desse ano.

Então, por favor, na medida em que vocês têm entidade de direito privado onde podem se reunir e discutir essas questões, vocês vão fundo. Abram a discussão com clareza. Quem é que quer globalização e quem não quer. Quem acha que o aparelho de Estado tem que ser mais robustecido, quem acha que a inflação de energia elétrica está errada no país. Vamos começar a fazer a divisão pelos temas relevantes. Porque é necessário que haja debate no país. Os temas fundamentais para o futuro não estão sendo discutidos. A manchete hoje era o crescimento chinês no Brasil: 9%. A China no ano passado em plena crise mundial cresceu quase 8%. A China está fazendo um programa de infra-estrutura colossal. Nós estamos fazendo o PAC aos trancos e barrancos, 47% de execução. Qual é o gestor público que vai preparar concorrência se não sabe se vai poder lançá-la? Aí ele passa por incompetente porque não consegue gastar.

O Brasil é um país que tem enorme potencial de futuro. O nosso presente é um presente que nós não sabemos exatamente onde estamos. Nós não temos uma discussão sólida sobre os nossos limites. Nós estamos achando que as coisas podem ser tratadas a nível de manchetes. A manchete de jornal é um jogo de disfunção do debate. Vou dar um exemplo: há menos de um mês o Haiti foi atingido por um terremoto. Morreram 230 mil pessoas. Durante uma semana a mídia do mundo inteiro mostrou coisas terríveis. Na semana seguinte houve o terremoto no Chile. Saiu de palco o terremoto haitiano, entrou o chileno que deu 700 e tantas mortes. Depois veio um terremoto na China. Por que o homem comum lê a manchete, lê a outra e chega a conclusão que o mundo está sujeito a terremotos. Ele naturaliza o terremoto. Ele não se perguntou por que no Haiti morreram 230 mil pessoas. Por que as doações não conseguem chegar às pessoas do Haiti? Porque não existem estradas haitianas. Se quiserem um exemplo liberal, perguntem o que a economia de mercado fez no Haiti. Nada. Mas os americanos mandaram tropas para lá imediatamente. Para haitianos não migrarem para os EUA. O Japão está dando 5 mil dólares para cada brasileiro filho de japonês que retorne. Retornaram já 60 mil dos 300 que estão lá. Nós temos que aprender a discutir em profundidade. Vocês têm um conhecimento extremamente importante. A ponta do conhecimento de vocês ficou clara para mim na mesa de abertura. Agora, vocês têm que rasgar a fantasia. Não pode ficar escondendo. Não se pode dizer que está errado, mas está indo bem. Se está indo bem o erro é bom. É o raciocínio estratégico mais elementar. Está se queixando de que? O país não está indo bem? Não está com uma ótima política social? Não está crescendo? Não vai ser potência? Esse era o discurso do Geisel. O Brasil ia ser uma grande potência. Nós estamos repetindo esse tipo de discurso agora. Tem que mostrar com clareza que o que o Brasil tem feito é uma bobagem com relação à potencialidade brasileira. Muito obrigado e boa sorte.

Sistema federal de planejamento e orçamento: o ideal e a realidade¹



Federal system of planning and budget: the ideal and the reality

Ronaldo Coutinho

Técnico de Planejamento e Pesquisa do IPEA

Bom dia para todos. Para mim é uma honra e uma satisfação enorme estar aqui. Eu fiquei deveras honrado com o convite. Manifestei isso para aqueles que me convidaram, dizendo que um evento como esse pode ser decisivo para a história do Estado, do Planejamento e desenvolvimento brasileiro. Se não parar aqui. Comentei com o presidente. Quem faz o primeiro se obriga a fazer uma série interminável, porque se torna necessário.

A estruturação do planejamento no Brasil foi fortemente influenciada pelos debates entre Eugênio Gudin e Roberto Simonsen. Houve um debate forte e duro durante um longo período que resultou na compreensão da necessidade de ter um Estado organizado e preparado para promover transformações desejadas pela sociedade, que, no caso, na época, era a industrialização. Hoje, mais do que nunca, nós precisamos ter um planejamento de elevadíssima qualidade. O mundo ficou muito mais difícil, muito mais complexo, muito mais rápido, muito mais imprevisível e se não dotarmos o Estado brasileiro dessa capacidade de planejar a sua ação com vistas a uma transformação grande, complexa e de uma sociedade que deseja isso, o desenvolvimento não será encontrado. É uma tarefa nossa, que ainda acreditamos e militamos nas necessidades de aperfeiçoar, melhorar e sofisticar o sistema de planejamento. A gente tem que batalhar permanentemente.

1 Transcrição resumida de palestra do I Seminário da Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Planejamento e Orçamento, *Estado, Planejamento e Desenvolvimento*, realizado em Brasília nos dias 9, 10 e 11 de junho de 2010.

Para começar, eu queria inverter a seqüência do que foi proposto. O Sistema Federal de Planejamento e Orçamento: o ideal e a realidade. Vou começar pela realidade que, às vezes, fica mais fácil. Começando pelas mudanças feitas pelo Decreto nº 28 e nº 29, lá no final de 1998, pela Portaria MPO nº 117, de 1998, e a Portaria nº 42 do Ministério de Orçamento e Gestão (MOG). Deixa de ser Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República e vai ser ministério de linha, de Planejamento e Orçamento. Quando se faz a reforma no sistema, o ministério vira de Orçamento e Gestão. Planejamento sumiu do nome dele. Lembram desse período? Criou-se uma Secretaria de Planejamento e Avaliação. Algum tempo depois voltou a ser Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Um grande nome, fazendo um pouco dessas três coisas rigorosamente, por não ser dotado dos instrumentos e não ser demandado de forma decisiva para tanto. Um mestre que é comum a todos aqui, o Carlos Matos, dizia que não teremos planejamento de qualidade e gestão de qualidade se não houver demanda por parte da alta direção de planejamento. Demanda pouco planejamento de qualidade, demanda pouca gestão de qualidade. Gestão entendida inclusive como levar as programações resultantes do plano à prática e realizar aquela programação.

Esse foi o contexto. E eu acho que é importante mostrar esse contexto porque, se a proposta elaborada aqui não for substanciada nos Decretos nº 28 e nº 29, ficará aquém, bem aquém. Talvez tenha sido o possível politicamente naquele momento, mas fica aquém dos resultados do Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) que foi criado para propor o projeto de lei complementar para o Artigo 165 da Constituição. Produziu um relatório magnífico, abrangente e com idéias mais avançadas e mais elaboradas daquelas que fomos capazes de trazer para o Decreto nº 28 e nº 29 naquele momento. Mas, na prática, saiu o decreto e as portarias. Eu vou resumir da seguinte forma: tinha uma proposta ambiciosa. O decreto tinha uma nova metodologia, uma nova concepção de planejamento, extremamente exigente em capacitação, extremamente exigente na parte teórica, metodológica, conceitual e técnica. E isso foi absolutamente subestimado. Não foi feito. Na minha avaliação não foi feito. E não sendo feito, a implementação assumiu um caráter burocrático, formal. Uma grande resistência por parte dos órgãos setoriais porque não estavam entendendo o alcance daquilo. Era preencher mais formulários.

Quer dizer, o cerne do plano era o enfrentamento de problemas complexos. Nenhum dos programas partiu de uma explicação potente dos problemas que ia enfrentar. Aí a gente começa mal. Tínhamos um potencial e não se realiza. Nessa virada a alta direção do governo não tinha assumido a nova concepção. Daí a gente faz um plano novo, lá em 2002 para 2003. Fez-se o plano, mas esqueceu-se do planejamento. Tinha que levar o plano à prática. Não é que se esqueceu, é porque não houve a demanda política de cima para que assim fosse feito. A coisa adquire um caráter realmente burocrático e formalista naquele momento.

Durante a implementação, o conjunto de deficiências fica evidente e foram apresentadas propostas para enfrentá-las. Não creio que nenhuma delas tenha sido aproveitada e penso basicamente em alguns pontos que foram objeto de muita conversa na SPI, no IPEA e na SOF. Aumentar o

conteúdo multisetorial dos programas, já que são problemas complexos e não são capazes de enfrentamento eficaz com os instrumentos contidos em cada área setorial. Discutimos se não seria o caso de avançar na linha de fazer o orçamento do programa propriamente. O programa teria o seu orçamento e o gerente faria a gestão daquele orçamento, independente de onde as ações estivessem sendo executadas. Para permitir um poder de gerenciamento e de coordenação.

A necessidade de criar a figura do coordenador de operações. Porque a gente pega o programa e o que você vê? O programa, um problema não muito bem redigido e uma listagem enorme de ações. Quais ações se destinam ou se dirigem a cada uma das causas do problema? Ninguém fica sabendo. É como se fosse independente e absolutamente irrelevante. A intensidade com que a ação é desenvolvida, o tempo e local em que ela acontece se tornaram independentes. Uma ação pode ser executada independentemente da outra. São deficiências graves que não foram sanadas. Quando chega em 2004-2007, no plano, o que a gente vai ter? Uma baixa assimilação do poder do planejamento por parte dos novos dirigentes. Eu estava lá e vi. Imaginei: ele vai ser um plano burocrático, que expressa os interesses dos grupos encastelados em cada uma das caixinhas dos nossos organogramas.

Se não me engano, 72% a 73% dos programas desse plano são setoriais. 40% desses 73% era unisetorial, segundo a classificação dada pela SPI. Referia-se ao conjunto de ações dentro de uma unidade do ministério. Ou seja, a eficácia no enfrentamento dos problemas, só por isso, tinha que ser necessariamente muito baixa. Diante de realidade complexa, o predomínio de programa setorial é o indicador da baixa qualidade do plano. Em 2008-2011 também não se avançou muito, apesar de ter sido constituído um grupo de trabalho informal pela secretaria-executiva do Ministério do Planejamento, que coletou um conjunto muito importante de propostas, mas que não foram levadas a cabo, não foram consideradas. Essa é a realidade. O que poderia ser feito? Não sei se é o ideal. O ideal, eu não tenho a menor idéia do que efetivamente possa ser. Mas dava para melhorar com algumas medidas de natureza política. Antes de mais nada política e não técnica.

O dirigente tem que estar interessado. Mas acho que, em primeiro lugar, a gente teria que pensar em um plano de mais longo prazo. O plano teria que ser de oito anos. Por quê? Porque os nossos dirigentes estão imersos em um horizonte de curto prazo. Temos o calendário eleitoral que não favorece. Eleições a cada dois anos. Somos influenciados fortemente por isso. Quer dizer, existindo a reeleição, o plano tem que pensar nos oito anos que virão. Se aquele dirigente não se reeleger, o que chegue que mude o seu plano de oito anos. Seria muito importante que a gente mudasse as datas também. Quer dizer, aquela ilusão de que começa no segundo ano do mandato para não ter descontinuidade. Isso foi inventado pelos militares, durante a ditadura, e não teve um dos governos da ditadura que não rompeu com o anterior. Na democracia ainda vai fazer assim? Mas essa coisa de oito anos, eu acho que começa a ser sentida quando, por exemplo, o presidente Lula lança o PAC II. Ou seja, se tivesse começado com o seu PAC, PAC longo, as coisas teriam ficado mais fáceis, muito mais fáceis. Tem que trazer a vigência do plano para o primeiro ano de governo.

O que isso implica? Implica que tem que apresentar um plano mais detalhado na abertura dos trabalhos legislativos, para ser votado o mais rápido possível. A preferência é antes do primeiro término do semestre.

Isso obriga que os programas de governo sejam elaborados com vistas a governar. Aumenta necessariamente a sinceridade do candidato e a preocupação efetiva com o país. Os partidos terão que se preparar para fazer programas de qualidade porque vão começar governando em seguida. Não terão tempo para formalidades. Esse plano, como manda a boa teoria, tem que ser um plano seletivo. O plano exaustivo que nós fazemos deixou de ser plano. Virou orçamento de novo. O PPA virou orçamento porque foi exaustivo. É um plano seletivo que enfrenta os principais problemas declarados pelo candidato eleito, para ele ter que enfrentar esses problemas. Mas e o resto? O resto é muito importante. Todo o resto, as ações que vamos ter que fazer de qualquer jeito, resulta da manutenção de conquistas que nós fizemos no passado e que a sociedade foi edificando.

Existia o sistema educacional público? Não. O sistema de saúde, o sistema viário? Nós construímos isso, portanto tem que ser mantido com qualidade. Ele pode até enfrentar algum problema burocrático, administrativo ou ter que se expandir por alguma razão qualquer, mas é um sistema. Ele está sendo mantido, ele está sendo adequado a cada momento. Os grandes novos problemas, nesses têm que se concentrar a ação dos dirigentes. Ambos os casos, fazendo o bom uso da metodologia do programa. Nós já temos elementos para desenhar programas de alta qualidade. Não fazemos, mas podemos fazer. O modo de organizar as ações fundamentais do programa eu acho que é um modo que, para mim, ainda não se mostrou superado. Pelo contrário, a gente tem que avançar para aquilo tudo que ele promete e nós ainda não conseguimos realizar.

Em todos os planos pós-decreto nº 28 e nº 29, o dirigente acaba revelando, em algum momento, a necessidade de ter algo mais seletivo. O de 2001-2003 vai dar no Brasil em Ação, em que sai um decreto dizendo: os programas estratégicos e os demais. Imagina, você acaba de elaborar um plano e sai “os programas estratégicos e os demais”. O resto todo é o resto. É uma ducha de água fria em quem estava no esforço de implementar uma nova metodologia e enveredar por uma linha mais gerencial. O presidente Lula, em 2003, começa e após reforça, em 2004, o plano das metas presidenciais. Ele recolhe do que tinha e que ele considera importante, depois vem a agenda social e também todos os programas da rede social. Seleciona programas e ações. Passa a ser dedicada atenção àquilo. Depois, em 2007, no primeiro ano do segundo mandato, no ano que seria elaborado o plano, ele atropela o PPA com o PAC, depois com o PDE e os PACs setoriais.

Eu me lembro da SPI e das dificuldades. Como a gente vai trazer tudo isso para dentro do PPA? Um PPA que nasce subordinado, mas corretamente. Do ponto de vista teórico seria isso mesmo. Subordinado às prioridades da autoridade maior. Assim deveria ser o plano. Nós fazemos. Na prática, a seletividade vem sendo exercida de modo improvisado. Não é bom. Nós podemos deixar de fazer de modo improvisado e fazer de modo organizado. Para isso vamos ter que gastar muito em discussão, em formulação e em capacitação. Nós próprios teremos que estudar muito e propor-

Comunicação

mos a nós próprios. Construímos as novas teorias e as novas metodologias. Não encontraremos prontas na universidade. Não tem. Universidade não olha para essas coisas que nós olhamos. Nós teríamos que produzir. E quando eu estou falando nós é com todos nós que temos ligações fortes com esse processo.

Vamos ter que reorganizar o sistema. Penso, inclusive, se a gente não deveria ter uma crítica ao nosso sistema de carreiras, que está impedindo que a gente possa se comunicar melhor, circular melhor e promover, na prática, as integrações. Eu sou desse tempo, do Fabiano, do Amado e de alguns outros aí de cabelo muito branco, tem alguns por aqui. O IPEA era o Instituto de Planejamento Econômico Social, que tinha um instituto de pesquisa, tinha um instituto de planejamento e tinha um instituto de orçamento. Que funcionavam no mesmo prédio inclusive, com exceção do instituto de pesquisa, que ficava no Rio. E tinha o centro de treinamento. Estávamos todos ali. Mudávamos de andar para resolver os problemas. Aí nós fomos segmentando. Veio carreira disso e daquilo, para defender privilégios. No fundo é isso. As nossas carreiras são privilegiadas e a gente fica buscando cada vez mais aumentar os privilégios.

Com isso, a gente está criando impossibilidades práticas. Eu estou em uma área no Ministério do Desenvolvimento Social que precisa do apoio de analistas de planejamento e orçamento. São os que têm a melhor formação para o que a gente está fazendo. Mas não posso levar. Planejamento só se faz na SPOA. Que conceito de projeto é esse que nós estamos aceitando? Não dá, temos que mudar isso. Só pode sair se for com DAS IV. Mas acontece que não há DAS IV na quantidade que a gente precisa. E aí? Quanto a qualidade no processo de governar é alterada ou influenciada por essa segmentação de competências, essa proibição da gente trabalhar juntos? Eu acho que a gente precisa pensar isso se quisermos ter um Estado, um sistema de planejamento.

É o processo mais difícil que o ser humano pode se propor a conduzir, mas é isso que os governos têm atribuição de fazer. Aqueles governos que têm um projeto de desenvolvimento e que têm compromisso com o seu povo. Isso tem que fazer. Será que nós vamos conseguir com essa organização que temos hoje na administração pública, com esse monte de carreiras segmentadas? Eu tenho cá para mim que não. Eu acho ótima essa iniciativa de vocês. Eu acho que um segundo seminário poderia ser chamando as outras carreiras com grande afinidade. E não parar de conversar sobre planejamento. Isso aqui é um lugar de apresentação das inovações que o sistema produzirá. A cada ano teremos novas propostas teóricas e metodológicas, novos conceitos e novos sistemas desenvolvidos por nós, que somos aqueles que temos competência e capacidade de fazer. Sabemos por que precisamos disso ou daquilo.

Não será alguém que venha de fora, um iluminado qualquer, que vai dizer qual é o melhor sistema de planejamento. Nós devemos construí-lo para atender às nossas necessidades e para conduzir o processo de transformação na sociedade atual, com um Estado democrático, realizando um pro-

jeto de desenvolvimento nacional. O bom é ver que aqui predomina o pessoal sem cabelo branco. Ou seja, tem muito tempo pela frente de batalha. Vocês podem sim construir esse sistema. Então, vamos à luta. Enquanto eu estiver dando conta do recado eu quero participar. Estarei disponível para conversar, para ajudar e para trabalhar junto com vocês.

Muito obrigado.

Manifesto de lançamento do Fórum de Planejamento e Desenvolvimento Nacional

Brasília, 20 de maio de 2011.

“A transformação de um longo amanhecer para o País tem que ser obra inescapável da força coletiva da sociedade brasileira” Celso Furtado

A sociedade brasileira tem demonstrado uma crescente percepção quanto à necessidade de que o planejamento do desenvolvimento nacional seja priorizado, implementado e constantemente atualizado. Estamos aqui para anunciar que nós, das associações de servidores de carreiras ligadas a planejamento e desenvolvimento, nos sentimos na obrigação de estimular a construção de um plano nacional de desenvolvimento.

Para essa construção coletiva, constituímos este Fórum de Planejamento e Desenvolvimento Nacional, que tem o intuito de zelar pelo cumprimento do Art. 3º da Constituição Federal, que estabelece como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

- I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II - garantir o desenvolvimento nacional;
- III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Para efetivar tais objetivos, as associações abaixo assinadas vêm por meio deste Manifesto expressar o desejo e o empenho de colaborar com a contínua elaboração e implementação de Planos Nacional e Regionais de Desenvolvimento. Trata-se de necessidade estabelecida pela própria Constituição Federal, particularmente em seus artigos 21, inciso IX; 43, parágrafo 1º, inciso II; e 174, parágrafo 1º. Enfatizamos que o não cumprimento destas prerrogativas tem resultado em notável falta de coordenação entre as iniciativas de planejamento e desenvolvimento ensaiadas no País.

É fundamental explicitar que não compreendemos o Plano Nacional de Desenvolvimento como um fim em si mesmo. Mas, sim, como um instrumento necessário para orientar a elaboração e implementação dos planos regionais de desenvolvimento e dos planos plurianuais, também previstos na Constituição Federal.

Acreditamos que cabe também à sociedade civil, e não apenas ao Estado, o protagonismo da promoção do desenvolvimento nacional. A força real de uma estratégia de desenvolvimento, sua capacidade de se traduzir em ações concretas, depende do quanto ela é compreendida e aceita por segmentos amplos da sociedade.

Entendemos também que uma estratégia de desenvolvimento deve ir além de uma necessária estratégia de industrialização, uma opção que precisa ser reafirmada num momento em que vozes em defesa da nossa suposta vocação agrícola (agora mineradora também) voltam a nos assombrar.

Fomos capazes durante um longo período, dos anos 30 aos anos 80, de crescer e desenvolver, de planejar e industrializar nosso país. Se não fizemos isso de forma a corrigir nossa gigante dívida social, é inegável nosso processo de evolução como nação. Esse é um legado que temos que recuperar, tanto mais num período em que somos levados a duvidar que em algum momento fomos capazes de fazer planos e seguir estratégias. No centro desse processo passado de desenvolvimento esteve uma estratégia de industrialização.

Acreditamos que qualquer processo de desenvolvimento atual passa por uma retomada da industrialização. Mas uma retomada em novas bases, que para ser bem sucedida, dado o atual cenário internacional e nossos inadiáveis compromissos sociais, precisa ser orientada por alguns parâmetros ou premissas fundamentais que a vinculem a um conjunto de reformas democráticas e sociais.

Entre essas premissas e reformas que devem orientar a retomada de nossa industrialização, destacamos:

1ª fortalecimento da Agricultura Familiar por meio de uma reforma agrária autêntica;

2ª ampliação das políticas públicas voltadas para a inclusão social e correção das assimetrias regionais e seus impactos sobre a ampliação do mercado interno;

3ª inserção internacional via a integração político-econômica com as economias da América Latina, em especial com as economias da América do Sul, sem fechamento para os demais continentes ou blocos econômicos;

4ª incorporação da premissa de que nosso desenvolvimento deve ser compatível com a preservação da nossa diversidade ecológica, também aqui numa lógica de inclusão social, ou seja, o respeito às futuras gerações.

Em resumo, a retomada do desenvolvimento nacional deve se apoiar numa retomada de uma industrialização com horizontes ampliados; não mais meramente nacional, mas regional; não mais meramente voltada para um pequeno setor da população, distribuído numa pequena área do país, mas alimentada por um mercado consumidor amplo social e regionalmente; não mais baseada numa força de trabalho barata, porque migrante e desamparada, mas numa força de trabalho qualificada; não mais baseada num processo insano de exploração e destruição do meio ambiente, mas centrada em estratégias mais sustentáveis de exploração da nossa diversidade biológica. Além disso, acreditamos num desenvolvimento nacional que valorize a diversidade cultural e as múltiplas formas de expressão das potencialidades humanas, num desenvolvimento que conte efetivamente com envolvimento da Sociedade. Um projeto coletivo, que obviamente não se inicia com este Manifesto ou com planos de prateleira. Mas que tenha neste Manifesto e nas associações abaixo assinadas generosos aliados.

Esse manifesto é o primeiro passo do Fórum para uma discussão ampla e democrática dessas e outras questões, visando à construção de um Plano Nacional de Desenvolvimento. Num próximo passo, os participantes do Fórum se debruçarão sobre estudos, análises e propostas disponíveis. Desde já estendemos o convite a outras associações de servidores públicos, para somarmos forças nesta jornada. Pretendemos ampliar a discussão com especialistas e entidades ligadas aos movimentos sociais.

Objetivamos ao final apresentar aos representantes eleitos dos poderes Executivo e Legislativo, e à sociedade em geral, uma proposta de Plano Nacional de Desenvolvimento que sirva de orientação para elaboração e implementação dos planos regionais de desenvolvimento e dos planos plurianuais, conforme prevê a Constituição Federal.

AFBNB – Associação dos Funcionários do Banco do Nordeste do Brasil

AFBNDES – Associação dos Funcionários do BNDES

AFIPEA – Associação dos Funcionários do IPEA

ASSECOR – Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Planejamento e Orçamento