A Ligação entre Mensagem e Ações: a estratégia do Plano Plurianual 2004-2007 no direcionamento do orçamento anual

Leandro Freitas Couto[1]

1 INTRODUÇÃO

Com a Constituição Federal de 1988, o Plano Plurianual (PPA) converteu-se no principal instrumento de planejamento de médio prazo do Brasil. A previsão constitucional, no entanto, não foi suficiente para garantir ao PPA um papel central na organização da ação pública. Em pouco tempo, o PPA passou a ser compreendido como um instrumento burocrático que ora se assemelhou a um orçamento plurianual, com pouco direcionamento estratégico, ora se projetou como peça de comunicação das metas de governo e instrumento de prestação de contas ao Congresso e aos órgãos de controle, mas com frágil ligação com o orçamento e distante dos instrumentos de gestão.

O presente artigo objetiva lançar luz sobre a conexão entre a dimensão estratégica do PPA e o orçamento federal, buscando compreender se a institucionalidade constitucionalmente estabelecida para o planejamento e o orçamento possibilita que o planejamento de médio prazo oriente as escolhas alocativas de curto prazo. Para tanto, o foco será em torno do PPA 2004-2007, que traduz as orientações estratégicas do primeiro governo Lula, marcando a transição para um governo de oposição. A questão que se coloca é: a estratégia de desenvolvimento descrita no PPA 2004-2007 impactou a construção do orçamento? Em que medida as alterações promovidas no orçamento, de um governo oposicionista, retratam a nova estratégia de desenvolvimento?

A análise parte da premissa de que o PPA, a despeito de ter sua funcionalidade questionada, sintetiza a narrativa mais geral sobre a estratégia de desenvolvimento pretendida pelo governo. Tem-se por hipótese, no entanto, que a sua capacidade de direcionar o orçamento será pequena, dados o processo de construção das duas peças, com frágil integração, e a própria rigidez orçamentária.

Em seguida, será apresentado o núcleo da estratégia de desenvolvimento do PPA 2004-2007. Na sequência, serão apresentados os dados orçamentários para o ano 2004, primeiro orçamento elaborado sob a presidência de Lula, buscando as principais modificações com relação ao período anterior e suas conexões com a estratégia de desenvolvimento para o período do plano.

2 A ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO DO PPA 2004-2007

O PPA 2004-2007, construído no primeiro ano do governo Lula, inova em relação aos anteriores em dois aspectos principais relacionados à metodologia de elaboração e ao conteúdo estratégico. Os primeiros documentos oficiais do novo governo reforçavam a intenção de fortalecimento do planejamento como instrumento para promoção do desenvolvimento e, em paralelo, declarava a intenção de adensar seu caráter participativo.

A mensagem presidencial encaminhada ao Congresso Nacional na abertura da legislatura apresentava uma nova concepção de planejamento, trazendo a importância da articulação de uma

1. Analista de planejamento e orçamento, doutor em relações internacionais e pesquisador na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

estratégia de desenvolvimento de longo prazo e a necessidade de essa estratégia ser construída com a participação da sociedade. A estratégia de desenvolvimento de longo prazo ganhou destaque no PPA, partindo de uma leitura dos principais problemas a serem enfrentados: a concentração social e espacial da renda e da riqueza, a pobreza e a exclusão social, o desrespeito aos direitos fundamentais da cidadania, a degradação ambiental, a baixa criação de emprego e as barreiras para a transformação dos ganhos de produtividade em aumento de rendimentos da grande maioria das famílias trabalhadoras.

A estratégia foi formulada a partir de um núcleo central de promoção do crescimento econômico, ambientalmente sustentável, *com base na dinamização de um mercado de consumo de massa* que promoveria inclusão social, desconcentração de renda e redução das disparidades regionais. Para que as engrenagens desse mecanismo funcionassem, era necessário ampliar os investimentos e elevar a produtividade. Além disso, reconhecer-se-ia a necessidade de reduzir a vulnerabilidade externa, por meio da expansão das exportações.

A estratégia de desenvolvimento de longo prazo foi anunciada da seguinte forma no PPA 2004-2007:

> inclusão social e desconcentração de renda com vigoroso crescimento do produto e do emprego; crescimento ambientalmente sustentável, redutor das disparidades regionais, dinamizado pelo mercado de consumo de massa, por investimentos, e por elevação da produtividade; redução da vulnerabilidade externa por meio da expansão das atividades competitivas que viabilizam esse crescimento sustentado; e fortalecimento da cidadania e da democracia (Brasil, 2003).

Havia, no entanto, duas questões-chave a serem encaminhadas para que a estratégia de desenvolvimento operasse plenamente. Como transferir os ganhos de produtividade para o rendimento das famílias trabalhadoras e como dinamizar o investimento produtivo em um ambiente de restrição à produção, com insuficiências em infraestrutura e vulnerabilidade externa, em um momento em que o Brasil ainda sentia os impactos da crise econômica do final dos anos 1990?

A viabilidade do modelo de crescimento proposto demandaria políticas públicas voltadas a responder a essas questões. De um lado, políticas sociais que aumentassem o poder aquisitivo da população e diminuíssem a pressão sobre o mercado de trabalho, favorecendo a transmissão dos ganhos de produtividade para os salários. De outro lado, políticas para elevação do investimento, produtividade e competitividade, ativando a economia, gerando emprego e reduzindo a vulnerabilidade externa.

No primeiro caso, incluía as políticas de fomento à agricultura familiar, programas de transferência de renda e assistência social, infraestrutura urbana (moradia, saneamento, mobilidade), além de políticas voltadas à valorização do salário mínimo. No segundo caso, para além das políticas macroeconômicas, abarcava as políticas para fomento à ampliação e à modernização da capacidade produtiva, bem como a exportações, ao conhecimento e à inovação, com coordenação de investimentos em infraestrutura e alguns bens e serviços comercializáveis, para fortalecer o crescimento e reduzir a vulnerabilidade externa (Bielschowsky, 2004).

3 A ESTRATÉGIA NO ORÇAMENTO

Para analisar a capacidade de orientação da dimensão estratégica do PPA ao orçamento anual, adotaram-se as seguintes escolhas metodológicas: os dados são apresentados por funções orçamentárias, agregados que dialogam com as linhas gerais da estratégia. Optou-se por excluir a subfunção de reserva de contingência, que gerava distorções na análise dos dados dentro de cada função. As análises serão

desagregadas ao nível de ação e unidade orçamentária apenas para aquelas funções em que são captadas as alterações mais significativas.

A base principal da análise será de 2004, primeiro orçamento elaborado durante o governo Lula, em paralelo à construção do PPA 2004-2007, a partir do qual são buscadas as diferenças com relação ao período anterior e à dinâmica estabelecida até 2007. Foram analisados os dados referentes ao projeto de lei orçamentária como melhor expressão da intencionalidade do Executivo, ainda sem as alterações oriundas da negociação com o Congresso para aprovação da lei – embora se entenda que algumas dessas alterações ainda possam ser motivadas pelo Executivo ou indicadas pelos principais partidos da base aliada.

Em primeiro lugar, é preciso colocar em perspectiva a questão da rigidez orçamentária. Apenas uma função, de encargos especiais, chega a responder, nos anos analisados, a mais de 80% do orçamento federal. Em 2004 correspondia a 79,18%, enquanto em 2000 equivalia a 83,4% – sempre desconsiderando aqui as reservas de contingência. A segunda fatia do orçamento, por função, refere-se à previdência social, que varia, nos anos analisados, de 8% a 18%.[2] As demais 26 funções analisadas, portanto, responderão por cerca de 10% do orçamento da união.

Ainda assim, é forçoso reconhecer uma alteração no orçamento de 2004, em linha com a orientação estratégica do PPA. Naquele ano, o total de recursos do orçamento foi 44% maior que o ano anterior, segundo o recorte utilizado. Apenas três funções tiveram um crescimento maior que a média: encargos especiais (51%), indústria (175%) e urbanismo, que passa de R$ 29 milhões para R$ 690 milhões, um aumento de 2.200%. As duas áreas têm ligação direta com a estratégia proposta, sendo a primeira citada como importante para o aumento do investimento e a segunda consta entre as políticas sociais centrais para diminuir a pressão sobre o mercado de trabalho e aumentar a transferência dos ganhos de produtividade para as famílias trabalhadoras.

Esse aumento substantivo em urbanismo, no entanto, é, em grande parte, fruto de reclassificação orçamentária das ações referentes ao transporte ferroviário urbano, que, com a criação do Ministério das Cidades (MCidades), deixaram de ser da responsabilidade do Ministério dos Transportes (MT) e foram excluídos da função transporte. Os valores referentes a esse setor alcançaram, no orçamento de 2004, R$ 405 milhões, um aumento de cerca de 35% com relação ao ano anterior, menor do que a média de crescimento nominal de todo o orçamento. O programa para apoio à urbanização de assentamentos precários tem aumento expressivo, de 374%, de R$ 18,9 milhões para R$ 90 milhões, valores absolutos relativamente baixos.

Assim, a principal alteração orçamentária, em diálogo com a estratégia proposta, é para a indústria. Há uma diferença no orçamento de 2003 para 2004 de cerca de R$ 870 milhões para a função indústria, sendo que boa parte se deve à incorporação de R$ 577 milhões de recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento (FND), sob coordenação do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC), com valor empenhado de R$ 691 milhões, superando a previsão inicial do projeto de lei orçamentária. Embora não tivesse explicitado no orçamento da União, em 2002 o fundo opera R$ 70 milhões em empréstimos, e, em 2003, esse valor alcança R$ 330 milhões. Assim, há um crescimento de 130% no valor desembolsado desses recursos entre 2003 e 2004. Se comparado com 2002, o acréscimo nominal é de quase dez vezes (BNDES, 2004).

2. Foram extraídos os dados do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) para os anos 2000 a 2007.

É, no entanto, no médio prazo que as estratégias se revelam no orçamento. Outras duas funções chamam a atenção pelo crescimento de sua participação no orçamento entre os anos de 2000 e 2004: essencial à justiça, desporto e lazer e assistência social. No caso de desporto e lazer, o grande salto é entre 2000 e 2001, quando vai de R$ 49 milhões para R$ 120 milhões; a partir daí, há uma estabilidade para retomar o crescimento no período do PPA 2004-2007. Já a função essencial à justiça, que inclui as ações de responsabilidade da Advocacia-Geral da União (AGU), da Procuradoria-Geral Federal (PGF) e do Ministério Público (MP), aumenta consistentemente no período, tendo acrescido sua participação no orçamento federal em 35%, ultrapassando, no PLOA de 2004, a cifra de R$ 1,8 bilhão.

A função assistência social, central para a estratégia de desenvolvimento apresentada no PPA 2004-2007, cresceu acima de 35% entre 2004 e 2003, mas, em comparação com o primeiro ano do PPA anterior, a sua fatia dentro do orçamento da união cresceu 66%. A tabela 1 apresenta o crescimento anualizado dos valores da função assistência social, entre 2000 e 2004.

TABELA 1
Evolução orçamentária da função assistência social (2001-2004)
(Em %)

Crescimento em relação ao ano anterior	2001	2002	2003	2004
Assistência social	20,8	28,7	12,8	35,6
Fundo Nacional de Assistência Social	35,7	34,1	12,1	83,6

Fonte: PLOA.
Elaboração do autor.

Assim, o fortalecimento da assistência social pode ser entendido como parte de um processo continuado que começa no PPA anterior. Entre 2003 e 2004, há um crescimento de 88% nos recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), o que parece indicar uma orientação na estratégia de implementação da política, reforçada no período seguinte, em que continua sendo uma das funções que mais amplia sua participação no orçamento elaborado pelo Poder Executivo, com destaque para o Bolsa Família.

Essa estratégia cristaliza-se durante o período seguinte. Em 2007, último ano do PPA, a assistência social aumenta em 150% sua participação no orçamento em relação a 2004. O maior crescimento é na função desporto e lazer, com a iminência da realização dos Jogos Pan-Americanos de 2007 no Rio de Janeiro. Sob esses mesmos critérios, outras políticas da área social destacam-se, como habitação, segurança pública e organização agrária, todas com aumento superior a 100% na sua participação do orçamento.

Ao lado delas, chama a atenção também os recursos da função transporte, que, no mesmo período, aumentam 132% sua fatia no orçamento, representando a expansão dos investimentos em infraestrutura, no seu componente orçamentário, que vai se consolidar com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Embora também importante como política social, a ampliação dos recursos para habitação vai indicar a relevância que a área teria na estratégia para elevação do ritmo de crescimento econômico durante o segundo governo Lula e no primeiro governo Dilma, com o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) no âmbito do PAC.

A tabela 2 apresenta os principais dados do orçamento nos anos observados.

TABELA 2
Projeto de lei orçamentária para anos selecionados, por função

Função	2000		2003		2004		2007		2007/2004
	R$	%	R$	%	R$	%	R$	%	%
1 – Legislativa	1.723.951.946	0,1719	2.809.914.938	0,2820	3.383.651.898	0,2363	5.256.825.038	0,3540	49,82
2 – Judiciária	5.516.662.130	0,5501	8.442.269.588	0,8471	9.700.404.778	0,6774	16.190.375.806	1,0903	60,96
3 – Essencial à justiça	539.370.806	0,0538	1.363.613.826	0,1368	1.813.295.977	0,1266	3.454.299.460	0,2326	83,71
4 – Administração	6.049.280.656	0,6032	8.544.966.207	0,8574	11.756.166.820	0,8209	14.618.968.601	0,9844	19,92
5 – Defesa nacional	9.148.686.512	0,9123	12.530.701.625	1,2574	11.799.614.210	0,8239	16.984.207.457	1,1437	38,81
6 – Segurança pública	1.364.188.328	0,1360	2.403.781.460	0,2412	1.829.158.716	0,1277	4.437.828.321	0,2988	133,97
7 – Relações exteriores	595.704.287	0,0594	941.380.896	0,0945	1.153.843.969	0,0806	1.744.280.164	0,1175	45,78
8 – Assistência social	3.900.846.609	0,3890	6.841.318.873	0,6865	9.277.828.453	0,6479	24.048.931.734	1,6195	149,97
9 – Previdência social	86.574.682.706	8,6330	131.806.160.039	13,2261	160.711.597.442	11,2222	233.072.118.114	15,6951	39,86
10 – Saúde	17.354.357.914	1,7305	25.652.059.695	2,5741	32.368.874.621	2,2603	42.365.803.415	2,8529	26,22
11 – Trabalho	6.249.209.125	0,6232	8.226.407.251	0,8255	10.419.763.142	0,7276	17.377.719.057	1,1702	60,83
12 – Educação	9.619.039.718	0,9592	14.122.015.540	1,4171	15.364.819.136	1,0729	21.673.514.120	1,4595	36,03
13 – Cultura	203.973.393	0,0203	257.595.853	0,0258	301.299.144	0,0210	611.378.400	0,0412	95,68
14 – Direitos da cidadania	362.851.330	0,0362	484.469.999	0,0486	569.546.524	0,0398	907.229.190	0,0611	53,61
15 – Urbanismo	78.741.993	0,0079	29.531.211	0,0030	690.034.568	0,0482	1.117.523.410	0,0753	56,18
16 – Habitação	1.463.875.000	0,1460	22.375.000	0,0022	358.000.000	0,0250	908.200.000	0,0612	144,65
17 – Saneamento	114.004.951	0,0114	33.589.000	0,0034	48.245.000	0,0034	86.000.000	0,0058	71,91
18 – Gestão ambiental	853.062.562	0,0851	1.133.907.189	0,1138	1.580.895.325	0,1104	1.739.535.070	0,1171	6,11
19 – Ciência e tecnologia	1.239.804.645	0,1236	2.050.264.927	0,2057	2.509.755.330	0,1753	4.101.489.660	0,2762	57,60
20 – Agricultura	5.707.288.607	0,5691	8.331.187.549	0,8360	11.852.360.512	0,8276	13.327.786.737	0,8975	8,44
21 – Organização agrária	1.295.868.000	0,1292	1.489.374.579	0,1495	1.843.496.931	0,1287	4.034.307.980	0,2717	111,04
22 – Indústria	330.430.699	0,0329	494.983.405	0,0497	1.364.781.081	0,0953	1.926.543.638	0,1297	36,13
23 – Comércio e Serviços	1.926.746.137	0,1921	2.802.300.488	0,2812	2.749.029.993	0,1920	3.053.650.030	0,2056	7,12
24 – Comunicações	506.093.728	0,0505	901.807.385	0,0905	646.042.247	0,0451	676.950.235	0,0456	1,05
25 – Energia	730.317.034	0,0728	1.940.074.405	0,1947	692.375.684	0,0483	704.659.465	0,0475	-1,85
26 – Transporte	2.885.671.530	0,2878	3.589.860.207	0,3602	3.242.542.643	0,2264	7.816.519.480	0,5264	132,47
27 – Desporto e lazer	49.314.917	0,0049	144.597.000	0,0145	130.799.667	0,0091	447.251.328	0,0301	229,75
28 – Encargos especiais	836.445.892.513	83,4085	749.168.706.275	75,1755	1.133.928.100.466	70,1897	1.042.317.113.409	79,1802	-11,35
Total	**1.002.829.917.776**	**100,000**	**996.559.214.410**	**100,000**	**1.432.086.324.277**	**100,000**	**1.485.001.009.319**	**100,000**	**100,00**

Fonte: PLOA.
Elaboração do autor.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A estratégia de desenvolvimento apresentada no PPA 2004-2007 abrange vários instrumentos para além do orçamento. Questões referentes à política macroeconômica, o impulsionamento dos investimentos privados e algumas medidas legais podem não ter um imediato rebatimento no orçamento. Todavia, ainda que não seja suficiente, a conexão do plano com o orçamento é um elemento importante para operacionalização da estratégia.

Em síntese, a estratégia de desenvolvimento identifica dois conjuntos de políticas para responder às questões-chave para a operação do modelo proposto: políticas para elevação do investimento, produtividade e competividade, com coordenação dos investimentos em infraestrutura, e políticas sociais. Diante da rigidez orçamentária observada, as orientações estratégicas do PPA têm capacidade limitada de alterar o orçamento, mas, ainda assim foi possível observar algumas diferenças bem marcadas com relação ao período anterior.

As principais alterações deram-se em políticas centrais para a estratégia de desenvolvimento. Com relação ao orçamento anterior, a indústria tem uma ampliação substantiva nos recursos do FND, mas sua participação no total do orçamento não cresce de forma significativa no período do plano. Serão as políticas sociais as que mais se destacam na análise.

Em primeiro lugar, a assistência social, que já vinha sendo robustecida em termos orçamentários no período 2000-2003, é fortalecida, a ponto de aumentar em 150% sua participação no orçamento entre 2004 e 2007. A infraestrutura urbana também é fortalecida, particularmente na função habitação, e a organização agrária é outro elemento central da estratégia de desenvolvimento.

Entre as políticas para ampliação dos investimentos, as que mais ganham fôlego no orçamento durante o período do plano são as de desporte e lazer e as de transporte. Esta seria reforçada com o lançamento do PAC em 2007, enquanto aquela teria sido impactada pela realização dos Jogos Pan-Americanos de 2007, e acaba sendo também um elemento importante no período seguinte, dadas as escolhas, em 2007, do Brasil como país-sede da Copa das Confederações de 2013 e da Copa do Mundo de 2014, e, em 2009, dos Jogos Olímpicos de 2016.

Era esperado que a estratégia de desenvolvimento tomasse tempo para se consolidar no orçamento. Ainda que não seja suficiente para operacionalização do modelo de crescimento pretendido, a análise sobre esse instrumento apontou algumas políticas que ganharam destaque a partir da nova estratégia e devem ser avaliadas na perspectiva da governança de todo o processo orçamentário, considerando a orientação do planejamento de médio prazo sobre os instrumentos de curto prazo e, especialmente, sobre as decisões alocativas.

REFERÊNCIAS

BNDES – BANCO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO. **Balanços demonstrativos financeiros do Fundo Nacional de Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: BNDES, 2004. Disponível em: <https://goo.gl/ikPeb9>. Acesso em: 13 set. 2018.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Plurianual 2004-2007**. Mensagem ao Congresso Nacional. Brasília: MP, 2003.

BIELSCHOWSKY, R. A estratégia de desenvolvimento e o consumo de massa. **Revista Desafios do desenvolvimento**, Brasília, ano 1, edição 3, 2004.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

COUTO, L. F. Planos Plurianuais e estratégias de desenvolvimento. *In:* GIMENE, M.; COUTO, L. F. (Orgs.). **Planejamento e orçamento público no Brasil**. Brasília: Enap, 2017.

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.

GARCIA, R. C. A reorganização do processo de planejamento do governo federal: o PPA 2000-2003. *In*: CARDOSO JR., J. C.; CUNHA, A. (Orgs.). **Planejamento e avaliação de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2015.