

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº , DE 2024

Altera a Constituição Federal para incluir o Plano Pluriquadrienal como norteador das despesas e investimentos previstos no orçamento da União.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º. O art. 165 da Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 165

I – o plano pluriquadrienal

II - o plano plurianual;

III - as diretrizes orçamentárias;

IV - os orçamentos anuais.

.....

§ 1º- A lei que instituir o plano pluriquadrienal estabelecerá a visão de futuro e os objetivos estratégicos do País, divididos por assuntos de interesse nacional, por meio de estudos prospectivos, visando o desenvolvimento sustentável em suas três vertentes, econômica, social e ambiental.

.....

§ 4º Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com os planos pluriquadrienal e plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

.....

§ 7º Os orçamentos previstos no § 6º, I e II, deste artigo, compatibilizados com os planos pluriquadrienal e plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critérios sociais.

.....

§ 10.....

I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização dos planos pluriquadrienal e plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;

.....

§ 11 Para efeito do disposto no § 1º deste artigo, considera-se desenvolvimento sustentável do País aquele que for socialmente justo, economicamente viável, ecologicamente equilibrado e capaz de suprir as necessidades das gerações atuais, sem comprometer a capacidade de atender as necessidades das futuras gerações.”

Art. 2º. O art. 166 da Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 166. Os projetos de lei relativos aos planos pluriquadrienal e plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

.....
 § 3º

I - sejam compatíveis com os planos pluriquadrienal e plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

.....

§ 4º As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com os planos pluriquadrienal e plurianual.

.....

§ 6º Os projetos de lei dos planos pluriquadrienal e plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual serão enviados pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, nos termos da lei complementar a que se refere o art. 165, § 10º.”

Art. 3º. O art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 35.....

.....

§ 2º Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 10º, I e II, serão obedecidas as seguintes normas:

I - o projeto do plano pluriquadrienal, para vigência até o final do terceiro exercício financeiro do quinto mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do terceiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa;

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

III - o projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa;

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

.....

Art. 4º. Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data da sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Submeto à consideração do Congresso Nacional a Proposta de Emenda à Constituição com objetivo de incluir no texto da nossa Carta Magna o planejamento estratégico nacional de longo prazo, chamado de Plano Pluriquadrienal – PPQ, para se juntar ao Plano Plurianual – PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei de Orçamento Anual – LOA, aprimorando o planejamento público brasileiro em um modelo mais completo. Sua realização basear-se-á em estudos prospectivos e na aplicação do conceito de desenvolvimento sustentável. Conforme o Princípio da Legalidade que emana da Constituição Federal de 1988 – CF/88, o Poder Público realiza apenas o que permite a lei. Como no texto constitucional não há definição de um plano específico de longo prazo, atrelado ao PPA, LDO e LOA, nem tampouco um horizonte de tempo para tal planejamento, falta ao Poder Público o direcionamento normativo constitucional para organizar e harmonizar os estudos prospectivos realizados pelo Estado.

O PPQ tem por objetivo principal incluir no planejamento público os conceitos de visão e objetivos estratégicos nacionais, baseados em assuntos estratégicos considerados de interesse nacional, num horizonte temporal de vinte anos. Adicionalmente e em sintonia com o PPQ, propõe-se também a inclusão de texto definindo como direcionamento do planejamento e desenvolvimento nacional o conceito de "desenvolvimento sustentável".

O PPQ preenche uma lacuna, pois o horizonte temporal do PPA, de quatro anos, não contempla o planejamento do País num contexto intergeracional. Sua segmentação por assuntos estratégicos de interesse nacional e construção por meio de estudos prospectivos ensejam a busca pelo desenvolvimento sustentável. Desse modo, o PPQ vislumbra o porvir desejado e define a linha condutora de futuro a ser perseguida pelos governos e a sociedade como um todo, considerando uma geração em prol de outra, ou outras.

Dentre várias definições, o conceito de desenvolvimento sustentável que pode integrar o texto constitucional, por ser amplamente aceito atualmente, é aquele embasado em um tripé de políticas públicas que busquem desenvolver, dentre as alternativas disponíveis, o que for socialmente justo, economicamente viável, ecologicamente equilibrado e capaz de suprir as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade de atender as necessidades das futuras gerações.

Esta proposta de PPQ pretende também completar o trabalho do legislador constituinte que teve a intenção, em 1988, de dotar o País "*de instrumento capaz de operar, eficientemente, um modelo de desenvolvimento genuinamente brasileiro, como decorrência natural de uma estrutura orçamentária rigorosamente filiado ao planejamento de curto, médio e longo prazos, dentro dos quais sejam balizadas as prioridades nacionais e regionais e definida a periodicidade para execução dos planos que lhes deem a desejada solução*", conforme pode ser observado no relatório do anteprojeto da Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira.

Apesar da intenção do constituinte, o planejamento estratégico de longo prazo não foi contemplado na CF/88 com a mesma clareza e determinismo comparado com aqueles de curto e médio prazos (LOA, LDO e PPA). O art. 35, § 2º, inciso I, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias definiu apenas a vigência de quatro anos para os planos plurianuais, até a entrada em vigor de lei complementar, prevista no art. 165, § 9º, inciso I da CF/88, o que ainda não aconteceu. O que existe estabelecido pela

CF/88, de fato, é o atual sistema de planejamento e orçamento, em que um plano de quatro anos de políticas públicas se articula com a execução dos orçamentos anuais e em conjunto com os instrumentos de controle fiscal.

Importante lembrar que a integração "plano-orçamento" foi efetivamente concretizada com mudanças normativas introduzidas em 1998, propiciando a implantação de gestão por resultados por meio de programas elaborados com origem em problemas ou demandas da sociedade. Esta proposta de planejamento de longo prazo contempla cinco períodos de PPA, ou seja, vinte anos. A ciência dos estudos prospectivos não define um prazo exato a ser considerado como de longo prazo.

Assim, um fator levado em consideração na definição desse prazo é que os brasileiros nascidos durante a construção de um PPQ terão atingido, em vinte anos, justamente uma idade decisiva em suas vidas em termos de escolhas de trabalho e estudo. Esses brasileiros, então, encontrarão um Brasil vislumbrado, no mínimo, vinte anos antes.

Outra justificativa desse prazo se encontra na maturação de investimentos públicos e análise de seus resultados, principalmente aqueles em infraestrutura e os que demandam forte investimento em pesquisa e desenvolvimento, ligados à ciência e tecnologia. São exemplos de investimentos que têm retorno em longo prazo aqueles realizados em educação, saúde, hidrelétricas, plataformas de petróleo, energias alternativas, recuperação de áreas degradadas, entre outros.

Uma última justificativa para o prazo de vinte anos se encontra na ampliação das possibilidades do País em alinhar-se a outros países em termos do que é importante pesquisar e desenvolver, acompanhando e muitas vezes liderando a ciência e a tecnologia dominantes nos mercados globais do futuro. Trata-se de avançar de uma posição muitas vezes passiva e consumidora de tecnologia para uma posição mais ativa e pioneira. Planejar o futuro do país significa buscar antecipar possibilidades (cenários) e embasar ações a curto e médios prazos para efetivamente se construir o futuro desejado em longo prazo (cenário alvo). Segundo Elaine Marcial e Raul Grumbach (2002), precursores e notórios pensadores de estudos prospectivos no Brasil, *“o futuro se configura com infinitas possibilidades, cujas visões são relatadas em cenários Os gestores públicos, ao tomarem consciência de que a incerteza, ou melhor, a multiplicidade de futuros, não é um problema, mas uma oportunidade, podem se apropriar dos cenários para a construção do futuro desejado. Os cenários são ferramentas que têm como objetivo melhorar o processo decisório com*

base no estudo de possíveis ambientes futuros". Ainda segundo Marcial (2011), a preocupação de estudar o futuro aumenta com o nível de responsabilidade do decisor na sociedade, pois as consequências da tomada de decisão são muito mais sérias e impactam um número maior de pessoas. Para a prospectiva, o futuro é a razão de ser do presente e este futuro é múltiplo e incerto.

A prospectiva nasceu do desejo da sociedade contemporânea de passar de uma atitude passiva em relação ao futuro para uma atitude ativa. As ideias determinísticas são substituídas por aquelas em que o homem pode atuar conscientemente no sentido de construir o seu futuro desejado ou afastar-se, o máximo possível, de um futuro que lhe seja adverso. O fundamental para a prospectiva não é acertar o futuro mais provável, mas identificar as diversas possibilidades e definir ações decorrentes. Ao contrário desses conceitos sobre prospectiva, tradicionalmente, o brasileiro, de forma geral, acostumou-se a olhar o presente e o urgente para instruir o que fazer, além de usar soluções importadas testadas em outros países. No dia a dia da administração pública, isso não é incomum também.

No entanto, a inovação e a criatividade podem ser a base de um futuro diferente, construído por meio de apostas estratégicas, principalmente em assuntos estratégicos de interesse nacional. Atualmente, o planejamento estratégico de longo prazo é realizado pontualmente por alguns órgãos do governo, seja por necessidade provocada pela natureza de suas competências, seja por eventuais opções administrativas ora descontinuadas. São exemplos de iniciativas de planejamento de longo prazo no âmbito dos Governos Federal, Estadual e Municipal realizados: Brasil 2020; Brasil 3 Tempos; Brasil 2022; Plano Nacional de Energia – 2030, 2050 (realizados periodicamente pela Empresa de Pesquisa Energética); Governos dos Estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Goiás, Espírito Santo, Minas Gerais; Prefeituras de São José dos Pinhais/PR, São Luís/MA, Belo Horizonte/MG; Ministério Público do Trabalho; Ministério Público de Goiás; Ministérios da Educação e Defesa; Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República; Agência Nacional de Águas; Departamento de Polícia Federal; entre outros. Sem desmerecer o mérito de todas essas iniciativas citadas, ao contrário, objetivando fortalecê-las, no sentido de organizar, disciplinar e sistematizar a ação do Estado, o novo texto constitucional proposto pretende fazer com que o pensamento de longo prazo do País seja emanado e revisto pelos governos em exercício.

Contudo, deve prevalecer a visão de Estado, do interesse nacional e intergeracional, em virtude do horizonte de vinte anos. Isso em conjunto com

o objetivo de harmonizar as ações de curto e médio prazos dos diversos órgãos públicos, porém concretizando apostas estratégicas definidas nos cenários alvo construídos. A proposta é que o PPQ seja construído e entregue até o fim de agosto do terceiro ano de exercício de cada mandato presidencial, para análise e aprovação do Congresso Nacional até o fim desse mesmo ano. Justifica-se este período por não coincidir com o primeiro ano de mandato e inevitável concorrência com a construção do PPA, evitando-se sobrecarga de trabalho. Além disso, afastam-se também as dificuldades que servidores/equipes recém integrados ao governo podem eventualmente ter no primeiro ano de mandato por pouco conhecer a máquina pública.

Espera-se que, no terceiro ano de governo, haja decisores e equipes de trabalho mais amadurecidos com as realidades estruturais do serviço público e do próprio País, aumentando as chances de se construir com qualidade uma visão estratégica nacional de vinte anos. Ademais, o governo ao entregar um novo PPQ, no terceiro ano de seu mandato, apresenta para a sociedade sua visão de longo prazo para o Brasil justamente às vésperas do período de eleições presidenciais, no quarto ano. O PPQ pode então ser sabatinado em seu mérito junto ao atual governo e seu formulador, o qual eventualmente concorre à reeleição. O PPQ também pode servir de base de debate para propostas de candidatos à presidência e consequente aprimoramento dos objetivos estratégicos que o País quer alcançar em vinte anos. Dessa forma, entende-se que o PPQ contribuirá sistematicamente com a formulação do PPA. Em complemento, as conclusões de estudo realizado em 2014, publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA¹, intitulado "Megatendências Mundiais – 2030", revelam que existe uma expectativa, em relação ao Brasil, demonstrada em estudos prospectivos recentes de outros países, de que o nosso País assuma uma posição de maior liderança em economia verde.

O mundo espera que o Brasil se torne um exemplo global em gestão pública que possa conduzir a um efetivo desenvolvimento sustentável. As alterações propostas, criando-se o PPQ e definindo-se a busca pelo desenvolvimento sustentável no texto constitucional, podem significar um amadurecimento da gestão pública brasileira e as bases para um protagonismo maior no contexto internacional. Em outro estudo realizado pela SAE/PR, ao longo de 2014, verificou-se que, em outros países, os estudos prospectivos fazem parte efetiva e sistemática de suas políticas públicas.

¹ Disponível em <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/5256?mode=simple>

É apropriado registrar que, cada qual com suas particularidades, com estruturas diversas, mais ou menos descentralizadas, a cultura da prospectiva revela-se arraigada em vários níveis das administrações públicas, inclusive com destaque para a participação dos Poderes Legislativos na construção de futuros desejados. Os países consultados foram: Estados Unidos da América, China, Japão, Alemanha, Canadá, Reino Unido, França, Rússia, Coreia do Sul, México, Chile, Peru e Israel. Em resumo, as medidas contidas nesta proposição revestem-se de extrema relevância, visto que o ritmo acelerado das mudanças políticas, econômicas, sociais e tecnológicas no mundo tem como consequência frequentes rupturas de tendências.

Essas rupturas aumentam a incerteza com relação ao futuro, em qualquer área de conhecimento e atuação, o que exige do Estado Brasileiro antecipação, proatividade e estudos de futuro sistemáticos, tendo em vista um mundo globalizado e encapsulado por ações de inteligência competitiva. Por todos os motivos aduzidos, encaminhamos esta proposta de aprimoramento do sistema de planejamento público brasileiro incluindo normas para realização sistemática de estudos prospectivos em assuntos estratégicos de interesse nacional. As inclusões e alterações propostas se efetivam com novas redações nos artigos nº 165 e 166 da CF/88 e artigo nº 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Sala das Sessões,

Senador HAMILTON MOURÃO