

OS PLANOS DO GOVERNO BOLSONARO E A NECESSIDADE DE FORTALECIMENTO DO PLANEJAMENTO

Coluna Fiscal – JOTA – 16.1.2020

<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/os-planos-do-governo-bolsonaro-a-necessidade-de-fortalecimento-do-planejamento-16012020>

Estamos começando, mais do que um novo ano, uma nova década. Momento propício para fazer planos e pensar no futuro. Principalmente para a administração pública, que tem neste um momento especial, pois entram em vigor os planos plurianuais da União e dos Estados.

Quem acompanha o noticiário vê muitas declarações de praticamente todos os governantes envolvendo promessas e intenções sobre o que pretende fazer. Mas poucos se preocupam em conferir o que efetivamente está formalizado como planejamento governamental – em outras palavras, “o preto no branco”.

O plano plurianual é hoje o principal instrumento de planejamento da administração pública, tendo em vista que há décadas não se tem um instrumento de planejamento nacional que estabeleça os rumos da nação brasileira, especialmente para o longo prazo.

Previstos no art. 165, I, e § 1º da Constituição, os planos plurianuais destinam-se a estabelecer as diretrizes e metas da administração pública para os próximos quatro anos, sendo um planejamento de médio prazo que tem papel fundamental para a gestão não só do setor público, mas também privado, uma vez que as atividades do setor privado são fortemente influenciadas e direcionadas pela atuação da administração pública.

Não obstante esta grande importância, há que se reconhecer nunca terem recebido a atenção que merecem, não sendo verdadeiramente levados a sério, o que é seguramente um dos principais motivos da ineficiência da máquina pública.

A complexidade e dimensão da administração pública brasileira não permitem amadorismos, sendo inconcebível conduzi-la sem um planejamento sério e eficiente. Apenas para que se tenha uma ideia, a administração pública federal hoje tem orçamento na ordem de 3 trilhões e 800 bilhões de reais! No Estado de São Paulo, 240 bilhões de reais. É muito dinheiro, e dá uma dimensão do gigantismo de uma máquina pública que envolve, além da União, 26 Estados e Distrito Federal, mais 5.570 municípios. A boa gestão exige ações coordenadas e em cooperação de todos esses entes, sem o que os objetivos não são atingidos com um mínimo de eficiência.

Além disso, atualmente boa parte das mais relevantes políticas públicas envolvem uma complexidade de relações federativas, abrangem vários setores das administrações públicas envolvidas, além de órgãos e poderes com acentuado grau de independência. Não é possível conduzir e gerir tudo isso sem um sistema de planejamento bem concebido e estruturado, e que seja respeitado por todas as administrações públicas.

Por isso é importante não só conhecer, como valorizar e dar plena eficácia às normas de planejamento, o que não tem sido observado, justificando que se dê destaque e chame a atenção para elas. São esses documentos que indicam o que se pode esperar do futuro do país nos próximos anos.

O plano plurianual da União foi recentemente aprovado, e está materializado na Lei 13.971, de 27.12.2019, prevendo as diretrizes e metas da administração pública federal para o período 2020-2023.

Intitulado “PPA 2020-2023: planejar, priorizar, alcançar”, propõe trazer como inovações a simplificação metodológica, o realismo fiscal e o alinhamento com os planejamentos estratégicos dos ministérios e integração com a avaliação de políticas públicas¹.

Pela primeira vez, foi elaborado com acompanhamento do Tribunal de Contas da União, que deu uma relevante contribuição, com observações

1 Mensagem presidencial que encaminha o Projeto de Lei do Plano Plurianual 2020-2023 e seus respectivos anexos/Ministério da Economia – Secretaria Especial de Fazenda – Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria. Brasília: SECAP/Ministério da Economia, 2019, p. 4.

e sugestões úteis para o aperfeiçoamento do plano, consoante se pode constatar do Acórdão 2515/2019. Vê-se ter havido a intenção de resgatar o modelo lógico que orientou a elaboração do PPA 2000-2003, mantido até o PPA 2008-2011, mas descontinuado a partir do PPA 2012-2015, o que tem sido bastante criticado. O modelo anterior permitia estabelecer, na construção dos programas, uma ligação mais clara entre os problemas a serem enfrentados e as respectivas causas e consequências, sendo desenhados com objetivos expressos, ações necessárias, metas, indicadores e resultados a serem atingidos. Não se pode constatar tenha sido integralmente acolhido o modelo anterior, especialmente ante as dificuldades na elaboração causadas pelas modificações na estrutura organizacional do setor no período². Mas o esforço no sentido de dotar os programas de uma coerência interna é importante e a tentativa de resgate da metodologia anterior evidencia o interesse em aperfeiçoar o plano plurianual.

O PPA 2020-2023 identifica seis grandes dimensões de ação do Estado, denominadas de “eixos”: institucional, social, ambiental, econômico, de infraestrutura e estratégia de defesa, nos quais estão inseridas as políticas públicas prioritárias. Em termos financeiros, os mais bem aquinhoados são o econômico e o social (4,5 e 1,8 trilhões de reais, respectivamente, em números aproximados).

Foram estabelecidos 20 diretrizes (Lei 13.971, art. 3º), 15 temas e 70 programas finalísticos (Anexo I), cada um com apenas um objetivo, uma meta e um indicador, mais os programas de gestão e de investimentos plurianuais, constatando-se uma redução significativa em comparação com a metodologia adotada no PPA anterior³. Espera-se que a simplificação venha no sentido de trazer mais clareza, concisão e objetividade ao PPA, colaborando para que seja cumprido com fidedignidade, que é o aspecto mais importante, pois de nada adianta um minucioso detalhamento que não é observado.

São priorizadas as áreas da infraestrutura, defesa, segurança pública, recursos hídricos, saúde e educação infantil, como se pode constatar em alguns programas finalísticos específicos, como o “Petróleo, Gás, Derivados e Biocombustíveis” (3.003, com 291,5 bilhões de reais); “Defesa

2 Acórdão TCU 2.515/2019, Plenário, rel. Min. Vital do Rêgo, j. 16.10.2019, p. 2 e 6.

3 Que prévia 54 programas temáticos, 304 objetivos, 542 indicadores, 1.136 metas e 3.101 iniciativas (Apresentação do PPA 2020-2023. Brasília: Ministério da Economia – Secretaria da Fazenda – Secretaria de avaliação, planejamento, energia e loteria, 2019, p. 6).

nacional” (6.012, com 38,3 bilhões de reais); “Segurança Pública, Combate à Corrupção, ao Crime Organizado e ao Crime Violento (5.016, com 6,6 bilhões de reais); “Recursos hídricos” (2.221, com 6,5 bilhões de reais). No eixo social, que totaliza o de maior aporte financeiro, com um total de 1,7 trilhão de reais, estão programas finalísticos com recursos que ultrapassam a centena de bilhões de reais, como “Atenção primária à saúde” (5.019, com 203 bilhões); “Assistência farmacêutica no SUS” (5.017, 136 bilhões); “Atenção especializada à saúde” (5.018, 308 bilhões); “Proteção Social no âmbito do sistema Único de Assistência Social – SUAS” (5.031, com 366 bilhões); “Inclusão Produtiva de Pessoas em Situação de Vulnerabilidade Social” (5.027, com 235 bilhões); “Inclusão Social por meio do Bolsa Família e da Articulação de Políticas Públicas” (5.028, com 120 bilhões). Na área da educação, o programa com mais recursos é “Educação básica de qualidade” (5.011, com 93 bilhões de reais). Mas o destaque dá-se à educação infantil, especialmente as políticas voltadas à primeira infância – 0 a 6 anos de idade, reconhecida como a prioridade do PPA 2020-2023⁴, contempladas por programas como “Atenção Integral à Primeira Infância (5.024, com 1,6 bilhões de reais).

Evidencia-se uma preocupação com o monitoramento e avaliação dos programas, aspecto destacado nas justificativas que apresentam o plano, e nos artigos 13 a 19 da lei, o que é importante, pois tem sido uma falha recorrente da administração pública em geral, sem solução satisfatória e pouca ênfase na busca de soluções. O mesmo se vê em relação à governança pública e às preocupações com articulação institucional, setorial e federativa, com a determinação de alinhamento dos demais instrumentos de planejamento, com expressa referência ao Plano Nacional de Educação e ao Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (art. 22).

Releva destacar da mensagem presidencial encaminhadora do PPA o reconhecimento de um cenário macroeconômico de recuperação lenta da economia, que se encontra com baixo nível de crescimento, com a expectativa de retomada gradual e de recuperação da capacidade fiscal do Estado. A previsão de crescimento do PIB é modesta (2,2% em 2020, atingindo 2,5% em 2023), e a dívida pública não apresenta boas perspectivas, com resultado primário do governo central negativo até 2022, voltando a ser positivo somente em 2023 (0,20% do PIB). Impõe como

4 Mensagem presidencial, p. 28-29.

desafios para o período assegurar a sustentabilidade das finanças públicas e a estabilização da dívida pública. Para isso, além da implementação de medidas como a recém-aprovada reforma da previdência, estão entre as pretensões a reforma tributária, a continuidade do programa de concessões e privatização de empresas estatais e serviços de infraestrutura, medidas de liberalização comercial, redução e racionalização de subsídios e reforma administrativa da gestão pública.

Não se pode deixar de mencionar, no âmbito do planejamento governamental, a apresentação da PEC (Proposta de Emenda Constitucional) 188, a chamada “PEC do Pacto Federativo” no início de novembro de 2019, parte integrante do “Plano Mais Brasil – Transformação do Estado”, que promove profundas alterações no sistema de planejamento orçamentário da administração pública, propondo o fim do PPA, sobre o qual se fez referência, substituindo suas funções por um “orçamento plurianual”. Na falta de um maior detalhamento do texto da emenda, que remete à lei complementar regulamentar essa novidade em termos de planejamento e orçamento, o que se permite concluir é que as previsões plurianuais passarão a constar anualmente da lei orçamentária, em um possível modelo de “planejamento deslizante”⁵. Embora facilite eventuais ajustes na correção de rumos ao longo do tempo, pode gerar insegurança jurídica, uma vez que não se tem mais a lei com vigência temporalmente definida especificando as diretrizes e metas para o período. É certo que, nos moldes atuais, o plano plurianual nunca conseguiu dar segurança jurídica, dada a falta de seriedade com que tem sido tratado desde que foi implantado pela Constituição de 1988. No entanto, como já escrevi anteriormente neste mesmo espaço, “parece mais adequado corrigir as distorções e criar a cultura do planejamento do que abandoná-lo ou mitigá-lo. E essa proposta, em uma primeira leitura, caminha no sentido de reduzir a força, importância e efetividade das normas de planejamento de médio prazo, substituindo-se-as por normas mais compatíveis com um planejamento de prazo mais curto e dotado de maior flexibilidade”⁶. A medida é criticada por especialistas no tema, como Luiz Fernando Arantes Paulo, que vê

5 O que de certa forma já está em parte contemplado com a nova redação do art. 165, § 14 da Constituição, que prevê a inclusão de investimentos de natureza plurianual na lei orçamentária.

6 “O Plano Mais Brasil e o pacote de mudanças no Direito Financeiro” publicado em 28.11.2019 (www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/o-plano-mais-brasil-e-o-pacote-de-mudancas-no-direito-financeiro-28112019), p. 97-102.

nela um retrocesso e uma “vitória dos interesses políticos de curto prazo sobre a profissionalização da administração e qualificação dos gastos públicos, em uma curiosa harmonização entre os governos Lula/Dilma e Bolsonaro”⁷. Uma proposta para ser repensada, e bem refletida pelos parlamentares ao longo da tramitação dessa PEC.

As leis de planejamento governamental têm sofrido pela sua baixa efetividade⁸, o que já vem de longa data, e independe de governos e orientações políticas ou ideológicas. Cogita-se até mesmo deste pouco apreço ao planejamento ser uma característica cultural do país. E, como já ressaltado, nos dias atuais não há como governar sem um bom planejamento, ante a dimensão enorme que envolve um país continental como o nosso e a complexidade cada vez maior das relações sociais e institucionais. Ademais, o planejamento é imprescindível para conter o impulso pelas medidas de curto prazo, geralmente de resultados imediatos e pouco eficientes, que tendem a manter o verdadeiro vício de uma “administração-bombeiro”, que somente “apaga incêndios” e pouco colabora para atingir os objetivos almejados. Por isso é importante dar destaque às normas que formalizam o planejamento das administrações públicas, e com isso manter a atenção, exercer o controle social sobre as ações governamentais e exigir a atuação firme e coesa de todos os envolvidos, bem como dos órgãos de controle e acompanhamento, a fim de que a administração pública mantenha-se no rumo estabelecido e as normas de planejamento e orçamento tenham plena eficácia, o que é fundamental para assegurar o bom uso dos recursos públicos, a qualidade do gasto e o alcance dos resultados pretendidos.

7 “Extinção do Plano Plurianual é retrocesso”, *Folha de S.Paulo*, 26.11.2019 (<https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2019/11/extincao-do-plano-plurianual-e-retrocesso.shtml>).

8 Problema já identificado pelo TCU (Acórdãos 2.127/2017 e 2.608/2018).