

Tentativas Recentes de Desinstitucionalização do Plano Plurianual na Administração Pública Brasileira: uma análise documental no governo federal

Autoria

Ivan Trizi Amorim - ivan.trizi@gmail.com

Prog de Pós-Grad em Admin/Faculdade de Economia, Admin e Contab – PPGA/FEA / USP - Universidade de São Paulo

Fernando de Souza Coelho - fernandocoelho@usp.br

Prog de Pós-Grad em Gestão de Políticas Públicas/Escola de Artes, Ciências e Humanidades - EACH / USP - Universidade de São Paulo

Adalberto Americo Fischmann - aafischm@usp.br

Prog de Pós-Grad em Admin/Faculdade de Economia, Admin e Contab – PPGA/FEA / USP - Universidade de São Paulo

Agradecimentos

Agradecimentos ao PPGA da FEA-USP, do primeiro autor, pela oportunidade do mestrado e do doutorado realizado, dos quais originou este artigo.

Resumo

A grande motivação deste artigo baseia-se na constatação empírica de sucessivas tentativas recentes de desmonte da função de planejamento governamental de médio prazo na administração pública federal do país, com evidências do seu esvaziamento e proposituras de extinção do seu instrumento orientador, o plano plurianual (PPA). A título de exemplo, citam-se: o esvaziamento técnico trazido pela PPA 2020-2023; a criação do Plano Mais Brasil, inserindo-se no contexto a possibilidade de extinção do PPA por meio da PEC 188/2019; a aprovação do Decreto nº 10.179/2019; as discussões em torno da criação do Plano Pró-Brasil no contexto da pandemia; e o robustecimento das práticas do chamado “orçamento secreto”. Logo, este trabalho, tal como um working paper, joga luz nesse fenômeno, triangulando alguns referenciais da literatura acadêmica com os discursos presentes em artigos de opinião e reportagens jornalísticas e com o conteúdo de documentos como leis, decretos, portarias, mensagens presidenciais e propostas de emenda à Constituição (PEC), que cogitaram tal desinstitucionalização. Entende-se, normativamente, que o caminho a ser trilhado passa pelo aperfeiçoamento do Sistema Brasileiro de Planejamento e Orçamento, consagrado na Constituição Federal de 1988, ou pela substituição do PPA por outro instrumento.

Tentativas Recentes de Desinstitucionalização do Plano Plurianual na Administração Pública Brasileira: uma análise documental no governo federal

Resumo

A grande motivação deste artigo baseia-se na constatação empírica de sucessivas tentativas recentes de desmonte da função de planejamento governamental de médio prazo na administração pública federal do país, com evidências do seu esvaziamento e proposituras de extinção do seu instrumento orientador, o plano plurianual (PPA). A título de exemplo, citam-se: o esvaziamento técnico trazido pela PPA 2020-2023; a criação do Plano Mais Brasil, inserindo-se no contexto a possibilidade de extinção do PPA por meio da PEC 188/2019; a aprovação do Decreto nº 10.179/2019; as discussões em torno da criação do Plano Pró-Brasil no contexto da pandemia; e o robustecimento das práticas do chamado “orçamento secreto”. Logo, este trabalho, tal como um *working paper*, joga luz nesse fenômeno, triangulando alguns referenciais da literatura acadêmica com os discursos presentes em artigos de opinião e reportagens jornalísticas e com o conteúdo de documentos como leis, decretos, portarias, mensagens presidenciais e propostas de emenda à Constituição (PEC), que cogitaram tal desinstitucionalização. Entende-se, normativamente, que o caminho a ser trilhado passa pelo aperfeiçoamento do Sistema Brasileiro de Planejamento e Orçamento, consagrado na Constituição Federal de 1988, ou pela substituição do PPA por outro instrumento.

Palavras-chave: Planejamento governamental; governo federal; médio prazo; PPA; Brasil.

1. Introdução

O plano plurianual (PPA) nasceu com a Constituição Federal brasileira de 1988, é o principal instrumento de planejamento governamental do país, pois, além da sua abrangência, deve ser observado por todos os demais planos e a sua elaboração é obrigatória a todos os entes da federação, quais sejam: o ente federal, os 26 estados e o Distrito Federal e os 5.568 municípios.

Então, desde a sua concepção, o PPA surge como o instrumento central do Sistema Brasileiro de Planejamento e Orçamento, pois define as diretrizes, objetivos e metas da administração pública, tem previsão e obrigatoriedade de elaboração constitucional, incorpora a agenda estratégica do governo eleito (seja ele federal, estadual ou municipal) para os próximos quatro anos (periodicidade), é abrangente tematicamente (influenciando diversas áreas de políticas públicas), possibilita o acompanhamento e o controle social e todos os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição devem ser elaborados em consonância com o PPA.

Acredita-se que com um instrumento como o plano plurianual, desencadeia-se um círculo virtuoso, qual seja: com o PPA mais conhecido, disseminado e apropriado pela sociedade, maior a compreensão, a discussão, o acompanhamento e o controle sociais, maior o interesse político, melhores planos e seus ciclos de gestão (formulação, implementação e avaliação), qualificação das propostas de governo e dos debates eleitorais (pautados por prioridades estratégicas, ideias executáveis e dentro dos recursos existentes) e qualificação do voto com meios mais objetivos de escolha dos candidatos.

O primeiro PPA federal foi elaborado em 1990 para vigor entre 1991 a 1995 (o único com duração de cinco anos, assim como o mandato presidencial à época). O penúltimo PPA, elaborado em 2019 para vigor entre 2020 a 2023, diz respeito ao oitavo ciclo do plano. Por outro lado, em que pese esse amplo período de experiência com o instrumento, por diversos motivos, impõem-se limitações ao potencial de sua utilização e, por conseguinte, de possibilidades de impacto. Inclusive, o PPA ainda é pouco conhecido pela sociedade.

Completados 30 anos de prática do plano plurianual nesse oitavo ciclo, sua identidade ainda permanece discutível, manifestando-se, por exemplo, pelas tentativas de enfraquecimento e à possibilidade de sua extinção.

Recentemente, no governo presidencial de 2019 a 2022, foram postas em prática ou aventadas pelo menos cinco tentativas de desinstitucionalização do plano plurianual. Há o esvaziamento, notadamente técnico, trazido pelo PPA 2020-2023; a criação do Plano Mais Brasil, inserindo-se nesse contexto a possibilidade de extinção do PPA por meio da PEC 188/2019; a aprovação do Decreto nº 10.179/2019; as discussões em torno da criação do Plano Pró-Brasil; e o fortalecimento das práticas do chamado “orçamento secreto”. A seguir, em cada uma das seções, são abordadas essas tentativas, jogando luz nesse fenômeno hodierno da administração pública brasileira em nível federal.

Com isso, descreve-se a propositura de desmonte da função planejamento, com exemplos do seu esvaziamento e possibilidade de extinção do seu principal instrumento, e não o seu aperfeiçoamento ou a sua substituição por instrumentos normativos mais robustos, o que reforça também a necessidade do presente estudo.

Vale mencionar, ademais, que este artigo, tal um *working paper*, é derivado das investigações levadas a cabo por uma tese de doutorado e o texto é um excerto de uma seção do documento (apresentado e aprovado em 2022). Neste caso, a

metodologia está baseada em uma narrativa que justapõe a diminuta literatura acadêmica com a análise documental de reportagens (e artigos de opinião) da imprensa e da produção legislativa.

2. O esvaziamento técnico trazido pelo PPA 2020-2023 no governo federal

Em primeiro lugar, o esvaziamento técnico advém da concepção do PPA 2020-2023, em que pesem a edição da Nota Técnica Conjunta elaborada pelas consultorias de orçamento da Câmara dos Deputados e do Senado e o acompanhamento *pari passu* realizado pelo TCU, de forma inédita para o plano, cujo relatório gerou o Acórdão 2515/2019.

Cabe lembrar que o PPA é uma lei ordinária cuja iniciativa cabe ao chefe do Poder Executivo e, como toda lei, precisa da respectiva tramitação no Poder Legislativo, representado pelo Congresso Nacional em nível federal. No Congresso Nacional, a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) tem como competência emitir parecer e deliberar sobre projetos de lei relativos ao plano plurianual, de acordo com a Resolução 1/2006-CN, artigo 2º, inciso I.

Nesse contexto, a Nota Técnica Conjunta nº 3/2019 foi elaborada pela Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle (Conorf), do Senado, e pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira (Conof), da Câmara dos Deputados, com o intuito de oferecer elementos que auxiliem a apreciação e a discussão do Projeto de Lei do PPA no âmbito do Congresso Nacional (BRASIL, 2019d).

Como pontos prioritários de atenção, ambas as consultorias destacaram diversas lacunas normativas e metodológicas a serem supridas. Essas lacunas foram agrupadas em “marco conceitual do PPA” e “estrutura e metodologia do PPA”. No Quadro 1 a seguir, há um comparativo entre o que foi destacado pelas consultorias, após análise do PL-PPA, e o que foi absorvido pela Lei do PPA (BRASIL, 2019b).

Quadro 1 - Apontamentos da Nota Técnica Conjunta referentes ao Projeto de Lei do PPA em comparação à Lei do PPA

Projeto de Lei do PPA	Lei do PPA
Marco Conceitual do PPA	

<p>1 - Definições. Em que pese à alegação de simplificação, o artigo 2º mobilizou definições que não fazem parte da estrutura do PPA, ou seja, que não são retomados ao longo do PLPPA e/ou de seus anexos. Exemplo: tema, indicador, política pública, política nacional, eixo.</p>	<p>1 - Definições. - Tema: suprimido; - Indicador: referenciado no artigo 3º, inciso II, e no artigo 15, inciso II - Política Pública: nenhuma alteração; - Política Nacional: nenhuma alteração; - Eixo: suprimido.</p>
<p>2 - Investimentos. Os investimentos contidos no anexo de Investimento Plurianual Prioritário restringem-se ao orçamento fiscal e de seguridade social. Ou, ainda, há a possibilidade de considerar como prioritários os investimentos presentes no anexo Investimento Plurianual das Empresas Estatais não Dependentes.</p>	<p>2 - Investimentos. Nenhuma alteração.</p>
<p>3 - Categorias. As categorias utilizadas para compor as fontes dos recursos não orçamentários dos programas finalísticos são créditos e demais fontes e gastos tributários, e não gastos diretos e subsídios cujas definições foram contempladas no artigo 2º.</p>	<p>3 - Categorias. Nenhuma alteração verificada na Lei.</p>
<p>4 - Diretriz. A Diretriz 2, componente das 13 diretrizes trazidas no eixo estratégico do PLPPA, não possui relação com nenhum dos programas (eixo tático), indicando o descompromisso com o seu alcance.</p> <p>II - Articulação e coordenação com os demais entes federativos, combinando processos de relacionamento formal, mediante celebração de contratos ou convênios, envolvendo transferência de recursos e responsabilidades, bem como mecanismos de monitoramento e avaliação.</p>	<p>4 - Diretriz. Nenhuma alteração verificada no Anexo I.</p>
<p>5 - Fragilidades nas relações causais entre diretriz, programa e meta. Por exemplo, a Diretriz 1 - Aprimoramento da governança, modernização do Estado e da gestão pública federal, com eficiência administrativa, transparência da ação estatal, digitalização de serviços governamentais e redução da estrutura administrativa do Estado - está vinculada apenas ao Programa Justiça, cuja meta é a seguinte: alcançar 80% do índice de direitos promovidos aos cidadãos, de acesso ao acervo da memória nacional, da defesa do mercado concorrencial e do consumidor e da aplicação da justiça na gestão de ativos. No entanto, além de o índice de direitos promovidos aos cidadãos não estar detalhado no PL e tampouco haver referência à fonte desse indicador, essa meta não responde à respectiva diretriz.</p>	<p>5 - Fragilidades nas relações causais entre diretriz, programa e meta. Nenhuma alteração verificada no Anexo I.</p>
<p>Estrutura e Metodologia do PPA</p>	
<p>6 - Objetivos e metas. Para cada um dos programas finalísticos, não são explicitados vários</p>	<p>6 - Objetivos e metas. Nenhuma alteração.</p>

<p>objetivos e metas, ou seja, cada um dos 66 programas traz, respectivamente, 66 objetivos e 61 metas quantificáveis, pois cinco desses programas possuem metas qualitativas. Assim, dada a complexidade dos problemas que cada um desses programas propõe-se a enfrentar, não parece razoável contar apenas com uma meta sintética por programa.</p>	
<p>7 - Programas. Ausência de coerência interna aos programas. Por exemplo, o Programa Segurança Institucional - cujo objetivo é aprimorar a articulação e o assessoramento político estratégico nas questões relacionadas à soberania, aos interesses nacionais e à segurança do Estado e da sociedade -, que mais se assemelha à prestação de um serviço ao próprio Estado, não parece se adequar ao conceito de programa finalístico previsto no artigo 2º do PLPPA, qual seja: um conjunto de ações orçamentárias [...] suficientes para enfrentar um problema da sociedade, conforme objetivos e metas.”</p>	<p>7 - Programas. Nenhuma alteração.</p>
<p>8 - Metas de resultados. Metas de produto ou de processo em detrimento das declarações de resultados expressamente definidas no PLPPA. Por exemplo, no Programa Mudança do Clima a meta consiste em políticas, ações e medidas implementadas para enfrentamento da mudança do clima e dos seus efeitos, sem o resultado que se espera alcançar - em que pese o compromisso assumido pelo Brasil no Acordo de Paris, que traz métricas de redução na emissão de carbono.</p> <p>Outro exemplo diz respeito ao Programa Moradia Digna, cuja meta é atingir 1.380.000 beneficiários com a ampliação do acesso à moradia e à melhoria das condições de habitabilidade. Além de o valor da linha de base em 2020 ser zero (ignorando iniciativa anteriores), a meta refere-se a produto, não a resultado.</p> <p>No Programa Atenção Especializada à Saúde, o objetivo é promover a ampliação da oferta de serviços da atenção especializada com vista à ampliação do acesso e redução das desigualdades regionais. Mas, a única meta trazida trata apenas da ampliação do índice de transplantes de órgãos sólidos, o que não é suficiente para o alcance do objetivo proposto, além de não haver a sua regionalização.</p>	<p>8 - Metas de resultados.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Programa Mudança do Clima: ainda que não se traga maiores detalhamentos, foi inserida a meta de redução das emissões de gases de efeito estufa em 30% abaixo dos níveis de 2005. - Programa Moradia Digna: nenhuma alteração; - Programa Atenção Especializada à Saúde: nenhuma alteração.
<p>9 - Encadeamento lógico entre PPA, LDO e LOA. O Programa Atenção Integral à Primeira Infância tem, no PLOA 2020, meta de atendimento a 800.000 crianças ao custo de R\$ 524 milhões. Mas, para o triênio final do PPA (2021-2023), a meta é acompanhar 3 milhões de</p>	<p>9 - Encadeamento lógico entre PPA, LDO e LOA. Programa Atenção Integral à Primeira Infância. Acréscimo de valores. Para a LOA 2020, a dotação orçamentária é de R\$ 492 milhões. Para o triênio final do PPA, prevê-se R\$ 1,4 bilhão.</p>

<p>crianças com valor correspondente a apenas R\$ 1,1 bilhão, ou seja, aproximadamente R\$ 358 milhões por ano. O crescimento de 275% na meta com redução dos valores aplicados justifica-se por tratar-se de meta cumulativa ou há investimentos no primeiro ano que serão aproveitados em atendimentos menos custosos a partir de então?</p>	
<p>10 - Indicadores. Não há a descrição do modo de apuração dos indicadores, com a indicação da fórmula de cálculo, o que não permite o conhecimento de quais parâmetros, variáveis e fontes de dados estão sendo considerados, prejudicando os controles interno, externo e social.</p> <p>Por exemplo, o Programa Gestão de Riscos e Desastres traz como descritor de desempenho a capacidade dos municípios na atuação da gestão de riscos e de desastres. Mas, não há a informação de como será apurada essa medida de governança e de governabilidade municipal.</p>	<p>10 - Indicadores. Nenhuma alteração.</p>
<p>11 - Linha de base. Ausência de linha de base para as metas estabelecidas nos programas.</p> <p>Por exemplo, nota-se essa ausência nos Programas Geologia, Mineração e Transformação Mineral e Desenvolvimento Científico, Tecnológico e Produtivo em Saúde.</p> <p>Há também o exemplo do Programa Estatísticas e Avaliações Educacionais, em que meta é realizar 100% dos estudos, levantamentos estatísticos, exames e avaliações educacionais. Mas, conforme planejamento anual, a linha de base é 100% e o valor previsto ao final do PPA também é 100%. Além de a meta já estar em 100% (não havendo um problema na sociedade a constar da agenda governamental), quem estabelece quais estudos serão realizados é a própria Instituição, tornando-se improvável o não cumprimento da meta.</p> <p>Por fim, há metas de programas que desde início assume-se que não serão cumpridas na integralidade, a exemplo do Programa Cooperação com o Desenvolvimento Nacional, cuja meta é atingir 82% [cuja linha de base é 80,8%] de realização das ações de cooperação com o desenvolvimento nacional.</p>	<p>11 - Linha de base.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Programa Geologia, Mineração e Transformação Mineral: nenhuma alteração; - Programa Desenvolvimento Científico, Tecnológico e Produtivo em Saúde: nenhuma alteração; - Programa Estatísticas e Avaliações Educacionais: nenhuma alteração; - Programa Cooperação com o Desenvolvimento Nacional: nenhuma alteração.
<p>12 - Programas finalísticos. Dadas às diversas alterações feitas nos programas finalísticos, todas as ações orçamentárias deveriam ser revistas ou validadas para serem suficientes para o alcance dos respectivos objetivos e metas.</p> <p>Ainda no que diz respeito aos programas</p>	<p>12 - Programas finalísticos.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Programa Atenção Integral à Primeira Infância:

<p>finalísticos, há lacunas com relação à multissetorialidade e pluriinstitucionalidade. Por exemplo, o Programa Atenção Integral à Primeira Infância, declarado como prioritário pelo atual governo, possui ações concentradas em instrumentos da assistência social (unissetorial) e sob responsabilidade apenas do Ministério da Cidadania (uni-institucional).</p>	<p>nenhuma alteração.</p>
<p>13 - Investimentos Plurianuais. Adoção de critérios distintos para os investimentos do orçamento fiscal e seguridade social (Anexo III do PLPPA), com apenas 30 projetos, e dos investimentos das estatais independentes (Anexo IV do PLPPA), com centenas de projetos e contando também com alguns de valores bem modestos, a exemplo do Desenvolvimento da Produção de Petróleo e Gás Natural, na região Centro-Oeste, no valor de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais). Em outras palavras, investimentos de menor vulto estão ao lado dos investimentos estruturantes.</p> <p>Ausência de gestão prioritária da carteira de projetos do PPA, ou seja, apenas identificar um projeto como prioritário no PLPPA não implica na garantia de recursos financeiros nem na gestão intensiva com vistas a superar possíveis gargalos durante a implementação.</p> <p>Não há previsibilidade de compatibilização do PPA com as emendas orçamentárias impositivas. Como parte considerável dessas programações destinam-se a investimentos, como incorporá-las ao PPA? E como assegurar que as emendas parlamentares impositivas resguardem o equilíbrio fiscal do PPA?</p>	<p>13 - Investimentos Plurianuais.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Nenhuma alteração quanto à quantidade de projetos decorrentes dos investimentos do orçamento fiscal e seguridade social; - O projeto Desenvolvimento da Produção de Petróleo e Gás Natural, na região Centro-Oeste, no valor de R\$ 50 mil, não está mais presente no PPA. O valor mínimo para investimento encontrado no Anexo IV do PPA refere-se ao projeto Ampliação do Sistema de Geração de Energia Elétrica, no valor de R\$ 500 mil; - Nenhuma alteração; - Criação da Seção II no Anexo III, que dispõe os investimentos plurianuais prioritários que estão condicionados ao espaço fiscal nos exercícios financeiros de referência, em atendimento aos ditames da Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, e à apresentação de emendas impositivas individuais ou de bancada estadual, disciplinadas aos §§ 9º e seguintes do art. 166 da Constituição Federal.
<p>14 - Regionalização. Tradicionalmente, a regionalização ocorre na definição das metas, não havendo padrão na proposta encaminhada pelo Poder Executivo. Por exemplo, os Programas Cooperação com o Desenvolvimento Nacional e Oceanos, Zona Costeira e Antártica trazem uma tabela para regionalização, mas é apresentada apenas uma meta nacional.</p> <p>Já o Programa Qualidade Ambiental Urbana tem como meta realizar ações para a melhoria da qualidade ambiental urbana nas 27 unidades da Federação, mas apresenta um índice nacional.</p> <p>Por fim, apenas dez dos 66 programas informam como suas metas serão alcançadas nas cinco macrorregiões do país, e apenas um desses (Programa Proteção Jurídica da União) informa como sua meta será alcançada por Estado. Todos</p>	<p>14 - Regionalização.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Nenhuma alteração; - Nenhuma alteração; - Nenhuma alteração.

<p>os demais 55 programas não apresentam a regionalização.</p>	
<p>15 - Monitoramento, Avaliação e Revisão. Desconsiderou-se que o PPA organiza-se por programas, prevendo-se a avaliação de políticas públicas, além de não ser possível que se verifique por meio do PLPPA quais as políticas públicas que estão contidas em cada um dos programas.</p> <p>Além disso, o Poder Executivo escolherá discricionariamente quais as políticas públicas a serem avaliadas, mas ainda sem a definição de quais serão escolhidas. Há apenas previsão de regulamentação infralegal para definir o que será objeto de apreciação anualmente.</p> <p>Ainda, não há previsão de avaliação do PPA como conjunto (universo dos programas), que possibilitaria verificar se os problemas que foram identificados em 2019 e que deram origem aos programas foram superados ou atenuados, se o cenário macroeconômico se confirmou e se as metas foram alcançadas, por exemplo.</p> <p>Por fim, não há previsão de revisão sistemática do Plano.</p>	<p>15 - Monitoramento, Avaliação e Revisão.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Nenhuma alteração; - Art. 10, § 1º, do Decreto que regulamenta o PPA: As políticas públicas [...] serão selecionadas anualmente a partir dos Programas Finalísticos [...], com base em critérios de materialidade, criticidade e relevância, na forma a ser definida pelo Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas; - Nenhuma alteração; - O artigo 13 do Decreto que regulamenta o PPA traz que a revisão do PPA 2020-2023 consiste na atualização de programas com vistas a proporcionar aderência à realidade de implementação das políticas públicas e será coordenada pelo Ministério da Economia e publicada em ato próprio: <ul style="list-style-type: none"> I - para compatibilização com as leis orçamentárias anuais e leis de crédito adicional, no prazo de cento e vinte dias após a publicação da Lei Orçamentária Anual, e poderá: <ol style="list-style-type: none"> a) alterar o valor global dos programas; b) adequar as vinculações entre ações orçamentárias e programas; c) revisar ou atualizar metas; e d) revisar ou atualizar os investimentos plurianuais constantes da Seção I do Anexo III e do Anexo IV à Lei nº 13.971, de 2019, em até vinte e cinco por cento do valor total previsto para cada um dos conjuntos de investimentos discriminados nesta alínea; II - para alteração das metas; III - para inclusão, exclusão ou alteração dos seguintes atributos: <ol style="list-style-type: none"> a) unidade responsável por programa; b) valor global do programa, em razão de alteração de fontes de financiamento com recursos não orçamentários; e c) montante de recursos dos programas classificados em gasto direto ou em subsídio [...]; e IV - para alteração dos atributos gerenciais dos programas [...].

Fonte: elaborado pelos autores.

Por fim, os critérios adotados para a priorização de investimentos - execução financeira superior a 20% até junho de 2019 e conclusão até 2023 (data de término

da vigência do oitavo ciclo do PPA) - são unicamente quantitativos, impedindo uma reflexão sobre aspectos qualitativos quanto à destinação dos investimentos do setor público (BRASIL, 2019c, p. 22).

Além da Nota Técnica Conjunta nº 3/2019, elaborada Conorf, do Senado, e pela Conof, da Câmara dos Deputados, o Tribunal de Contas da União (TCU), por meio do Acórdão nº 2515/2019, realizou também o seu trabalho de análise do PL-PPA 2020-2023. A fiscalização do Poder Executivo pelo Congresso Nacional é exercida com o auxílio do TCU e pela atuação das comissões parlamentares, destacando-se aqui a Comissão Mista de Planos Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO). Em 2019, de forma inédita, o PL-PPA 2020-2023 foi fiscalizado concomitantemente à sua elaboração pelo TCU, por meio do instrumento acompanhamento, uma das formas de controle previstas e que atua de forma preventiva.

Então, com base nos artigos 241 e 242 de seu Regimento Interno e em seu Manual de Acompanhamento, o TCU, por meio de uma amostra de 29 programas finalísticos (em um universo de até então 66 programas), realizou a fiscalização da concepção do PPA junto ao Poder Executivo. Para isso, foi elaborado um Relatório de Acompanhamento (Racom) pelos técnicos do Tribunal - objeto do Acórdão 2515/2019 (16/10/2019), de relatoria do Ministro Vital do Rêgo, referente ao processo TC 037.320/2018-1 -, no qual foram realizadas recomendações a partir do levantamento de diversos pontos críticos que comprometem que o PPA vigente seja um efetivo instrumento de planejamento público brasileiro a médio prazo.

Em suma, a Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), incumbida de realizar o trabalho fiscalizatório, trouxe a seguinte conclusão, que foi ratificada pela relatoria e, posteriormente, pelo colegiado do TCU:

[...] as falhas constatadas impedem o PPA de cumprir sua vocação, de ser um efetivo planejamento de médio prazo do Governo Federal, que oriente a distribuição de recursos em seu período de vigência, viabilize o acompanhamento e atendimento das metas estabelecidas e induza sustentabilidade fiscal, transparência e efetividade dos programas, e favoreça a gestão, a transparência e o controle (BRASIL, 2019a, p.33).

O Tribunal propôs as seguintes recomendações a serem consideradas no PPA 2020-2023 pelo Ministério da Economia e pela Casa Civil da Presidência da República:

Quadro 2 - Recomendações do TCU ao Ministério da Economia e pela Casa Civil da Presidência da República

1 - Definição em ato normativo dos requisitos e os atributos mínimos que deveriam constar dos planos estratégicos que ainda precisam ser elaborados pelos órgãos e entidades responsáveis por programas finalísticos do PPA.
2 - Adoção das medidas necessárias para promover a regionalização dos objetivos e das metas.
3 - Definição das atribuições e das responsabilidades quanto ao monitoramento dos programas. Como o monitoramento de programas finalísticos era de responsabilidade da Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e a execução foi atribuída à Secretaria de Gestão (Seges), havia incerteza quanto ao nível de articulação entre essas secretarias. Ainda, as várias atribuições regimentais da Seges não incluíam o monitoramento da execução desses programas.
4 - Instituição de critérios técnicos de priorização da avaliação de programas do PPA, especificando periodicidade das avaliações, participação dos gestores das políticas setoriais e providências a serem tomadas diante dos resultados das avaliações.
5 - Atos e sistemas por meio dos quais seriam estabelecidos e tornados públicos os atributos gerenciais do plano, pois no projeto de lei do PPA seriam mantidos apenas os aspectos imprescindíveis, e diversos elementos dos programas do PPA, por serem considerados gerenciais, seriam encontrados apenas em consulta a sistemas do governo federal.
6 - Avaliação, em conjunto às pastas setoriais, das inconsistências verificadas nos programas finalísticos do projeto de lei do PPA 2020-2023 (PLN 21/2019) e adoção das medidas necessárias ao seu ajuste.

Fonte: elaborado pelos autores.

Ademais, também na esteira das recomendações, o TCU informou à Comissão Mista de Planos e Orçamentos do Congresso Nacional o seguinte:

Quadro 3 – Recomendações do TCU à Comissão Mista de Planos e Orçamentos do Congresso Nacional

1 - Baixo índice de regionalização das metas.
2 - Previsão de alteração unilateral das metas e dos investimentos plurianuais pelo Poder Executivo, sem a necessidade de submeter as alterações ao Congresso Nacional.
3 - Inexistência de critérios qualitativos para a definição de investimentos plurianuais prioritários.
4 - Inexistência de princípios ou requisitos que balizem a publicação e a revisão de atributos gerenciais do plano.
5 - Fragilidades no desenho dos programas finalísticos, como insuficiência dos indicadores escolhidos, falta de coerência entre os atributos dos programas e presença de metas sem compromissos com resultados.
6 - Ausências de meta passível de mensuração e de indicador associado em determinados programas finalísticos.
7 - Definição de programa de gestão como conjunto de ações orçamentárias e não orçamentárias “que não são passíveis de associação aos programas finalísticos”, o que pode inviabilizar a decomposição de valores globais por órgão.
8 - Ausência de estratégia nacional de longo prazo, contemplando um sistema de indicadores-chave nacionais, e de critérios mínimos para os demais instrumentos de planejamento governamentais.

Fonte: elaborado pelos autores.

Ao analisar os arquivos digitalizados do processo TC 037.320/2018-1, verificou-se que a chefia da Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Economia (AECI/ME) trouxe, por meio do Ofício SEI nº 21751/2020/ME (acompanhado da Nota Técnica SEI nº 3091/2020/ME), a resposta ao Ofício nº 0283/2019-TCU/Semag, que se refere ao Acórdão nº 2.515/2019-TCU-Plenário, ou seja, ao acompanhamento da elaboração da proposta do PPA 2020-2023, trazendo diversas recomendações ao Ministério da Economia e à Casa Civil da Presidência da República.

Por meio do referido ofício de resposta, a AECI/ME afirmou que após a edição do decreto que regulamenta a lei do PPA, o Manual Técnico do PPA passará por ajustes a fim de garantir a operacionalização do plano. Na referida Nota Técnica, a AECI/ME afirmou que a Lei nº 13.971, de 2019, que institui o PPA 2020-2023, previu em seu artigo 19 que o “O Poder Executivo federal regulamentará os prazos, os critérios e as orientações técnicas complementares ao monitoramento e à avaliação do PPA 2020-2023”. A norma de regulamentação mencionada por diversas vezes pela Nota Técnica SEI nº 3091/2020/ME diz respeito ao Decreto nº 10.321, de 15 de Abril de 2020, ou seja, mais de três meses após o atual governo assumir a gestão federal.

No que diz respeito ao ponto levantado pelo TCU relativo aos atributos mínimos que devem constar dos planos estratégicos dos órgãos e entidades responsáveis por programas finalísticos do PPA 2020-2023, o Decreto trouxe, em seu anexo, o quadro reproduzido abaixo. A partir dele, constam como obrigatórios aos planos os principais atributos do planejamento alinhados ao objetivo e à meta do programa e atributos do planejamento que representam resultados intermediários para o alcance da meta do PPA.

Quadro 2 - Anexo do Decreto que regulamenta o PPA 2020-2023

Atributos do Plano Plurianual 2020-2023	
Programa:	
Objetivo:	
Meta:	
Indicador:	
Atributos do planejamento estratégico institucional	
Principais atributos do planejamento estratégico institucional alinhados com o objetivo e a meta do programa	1.
	2.
	3.
	4.
	5.
Atributos do planejamento estratégico institucional que representam resultados intermediários (necessários, mas não suficientes) para o alcance da meta do Plano Plurianual 2020-2023	1.
	2.
	3.
	4.
	5.

Fonte: BRASIL (2020a, p. 4)

Porém, antes, foi expedida a Instrução Normativa (IN) nº 24, de 18 de março de 2020, que:

Dispõe sobre a elaboração, avaliação e revisão do planejamento estratégico institucional dos órgãos e das entidades da administração pública federal integrantes do Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal - SIOIG, estruturado nos termos do art. 21 do Decreto nº 9.739, de 28 de março de 2019 (BRASIL, 2020c).

Essa Instrução Normativa trouxe em seu artigo 3º que o plano estratégico institucional documentaria, no mínimo, a cadeia de valor, a identidade organizacional, os objetivos, os indicadores, as metas e os projetos estratégicos. Caberia aos órgãos e às entidades da administração pública a elaboração ou atualização dos planos estratégicos institucionais de forma alinhada ao PPA 2020-2023 e aos demais instrumentos de planejamento (artigo 4º da IN). A revisão ocorrerá pelo menos uma vez ao ano, atualizando-o se necessário e considerando os resultados obtidos no ano anterior (artigo 5º da IN). E a divulgação dos planos institucionais deveria ocorrer por meio dos respectivos portais eletrônicos, até um mês após os prazos a que se referem os incisos do § 2º do art. 22 da Lei nº 13.971, de 2019.

Quadro 3 - Prazo de elaboração dos planos estratégicos institucionais

Período	Órgão ou Entidade da Administração Pública
4 meses	Ministérios e demais órgãos da administração direta e agências reguladoras
8 meses	Demais autarquias e fundações
12 meses	Instituições federais de ensino

Fonte: elaborado pelos autores

Caberia à Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, entre outras atribuições, disponibilizar, em seu portal eletrônico, no prazo de sessenta dias da entrada em vigor da Instrução Normativa, *link* de acesso a todos os planos estratégicos institucionais (artigo 6º, §3º, da IN). Ainda, esses planos deveriam ser aprovados e monitorados (no mínimo, a cada trimestre) de forma sistemática e contínua pelos respectivos comitês internos de governança (“CIGzinhos”), previstos pelo Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Por fim, o Programa de Gestão Estratégica e Transformação do Estado (TransformaGov), criado por meio do Decreto nº 10.382, de 28 de Maio de 2020, não trouxe referências sobre os atributos mínimos dos planos estratégicos institucionais, mas sim medidas para que os órgãos e entidades da administração pública federal revisem seus processos internos de trabalho.

Com relação ponto levantado pelo TCU sobre a regionalização dos objetivos e das metas constantes do PPA 2020-2023, o Decreto trouxe apenas que os mecanismos de monitoramento e revisão do PPA 2020-2023 deveriam observar os parâmetros de regionalização previstos nos programas finalísticos (artigo 2º, parágrafo único), os quais diversos deles já não havia regionalização.

A seguir, o ponto trazido pelo TCU relativo às atribuições e as responsabilidades quanto ao monitoramento e à instituição de critérios técnicos de priorização da avaliação de programas do PPA, o Decreto trouxe que compete ao Ministério da Economia, por meio da Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria (Secap), em articulação com os demais órgãos e entidades do Poder Executivo federal, coordenar os processos de monitoramento (artigo 2º). Mas, o monitoramento incidiria apenas sobre os programas finalísticos (artigo 8º), excluindo-se os programas de gestão, que foram condensados, dificultando a transparência do gasto público. E sobre os critérios técnicos de priorização da avaliação de

programas, a avaliação seria realizada no âmbito do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e contemplaria as políticas públicas em execução e a análise de propostas de criação ou aperfeiçoamento de políticas públicas relacionadas aos programas do PPA (artigo 9º).

Por fim, no que concerne ao ponto levantado pelo TCU sobre as inconsistências verificadas pelo Tribunal nos programas finalísticos, e adoção das medidas necessárias ao seu ajuste no processo de revisão do plano ou nos planejamentos estratégicos dos órgãos responsáveis pelos programas finalísticos, o Decreto trouxe que a coordenação do processo de monitoramento, avaliação e revisão do PPA competiria ao Ministério da Economia, por meio da Secap, em articulação com os demais órgãos e entidades do Poder Executivo federal (artigo 2º).

3. A iniciativa do Plano Mais Brasil

Em segundo lugar, o Governo Federal encaminhou ao Congresso Nacional, em 5 de novembro 2019, três Propostas de Emenda à Constituição (PECs). Para o propósito deste estudo, enfoca-se na PEC nº 188 (PEC do Pacto Federativo) que, dentro do âmbito fiscal, contempla desde a incorporação dos municípios com menos de 5.000 habitantes que não arrecadam receitas próprias suficientes para custear as suas próprias estruturas (ponto que ganhou destaque nas discussões públicas), passando pela desindexação, desobrigação e desvinculação orçamentária com a finalidade de conferir “maior flexibilidade” (BRASIL, 2019f, p. 19) aos orçamentos públicos até a extinção do próprio PPA.

Assim, essa PEC pretendia modificar a redação de 24 artigos da CF-1988 e de quatro artigos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Ainda, pretendia acrescentar sete artigos à CF-1988 e quatro artigos ao ADCT. Como justificção em relação aos instrumentos de planejamento e orçamento públicos, a PEC nº 188 tem como intenção:

[...] a transformação do orçamento em plurianual, ou seja, na fase de elaboração do orçamento será indicado o comprometimento de despesas não só do próximo exercício, mas também dos anos seguintes. Com isso, cria-se um ambiente para que o governo possa, efetivamente, definir os projetos prioritários e dar condições via orçamento da sua efetiva execução ao longo do tempo (BRASIL, 2019f, p. 19).

Frente a assuntos tão díspares que a PEC nº 188 contempla sob a ótica fiscal, enfatizam-se aqui as mudanças propostas ao PPA no texto constitucional, ou seja, propõem-se as extinções do plano plurianual e da lei orçamentária anual e a criação da lei orçamentária plurianual, que pretende substituir ambos os anteriores.

No Manual Técnico do PPA 2020-2023, já está presente o desejo de identificar o PPA com um instrumento comumente adotado e difundido principalmente pelos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o *Medium Term Expenditure Framework* (MTEF) ou, em tradução livre, o Marco de Gastos de Médio Prazo (MGMP) (BRASIL, 2019e, p. 12 e 21).

No entanto, o MTEF (ou MGMP) possui viés econômico-orçamentário, não se atingindo o alcance e o propósito do PPA. Conforme trecho de entrevista concedida por Paulo (2019) ao jornal Folha de São Paulo:

A importância do PPA ultrapassa o seu sentido econômico, pois consiste em um importante instrumento de defesa da democracia. Ao condicionar as decisões referentes a despesas públicas a um planejamento prévio, o PPA estabelece limites aos detentores do poder político. [...] (PAULO, 2019, p. 2)

Na mesma linha, Pinto (2019, p. 6) destaca as limitações do orçamento plurianual frente ao planejamento sistêmico:

[...] a fragilidade histórica do planejamento setorial, regional, nacional, econômico e orçamentário tem sido usada como pretexto recente para simplesmente deixarmos de nos ocupar desse esforço democrático de ordenação de prioridades no médio e longo prazo. Contra o planejamento sistêmico, é oferecido um orçamento plurianual, sujeito dinamicamente às contingências da sua ampla reconstrução anual e sem capacidade de vincular intertemporalmente recursos aos seus fins, na forma do art. 116 que a PEC 188/2019 quer inserir no ADCT.

Pinto (2019, p. 6) considera que o PPA é uma barreira frente ao desejo de o governo flexibilizar as vinculações presentes no orçamento brasileiro:

Para os que defendem flexibilidade orçamentária de curto prazo, o planejamento é interpretado como um estorvo a ser afastado, mas cabe questionar a quem, de fato, aproveita a revogação do plano plurianual pretendida na PEC 188/2019?

Scaff (2020, p. 2-3), além de entender que a redução do planejamento a orçamento plurianual é redução do seu escopo, de forma exemplificativa, estabelece a distinção entre planejamento e orçamento plurianual:

Planejar não se refere apenas a investimentos. Voltemos aos exemplos: As empresas de aviação e todo o setor de turismo serão fortemente impactados pelo *coronavírus*, e já devem estar revisitando seus planos de emergência para enfrentar o problema; suponho que o governo federal esteja fazendo o mesmo, não só para proteger as pessoas, mas também para mitigar os efeitos econômicos da crise setorial que virá. Nos dois casos não se trata de *orçamento* plurianual, mas de *planejamento*, que, se tivesse sido bem feito, já teria uma alternativa para tal situação.

Ainda, Scaff (2020, p. 2) relembra que já está prevista constitucionalmente a existência de orçamentos plurianuais de investimento, inserida por meio da Emenda Constitucional nº 102/2019 (CF-1988, artigo 165, §14).

4. A Extinção do Decreto nº 2829/1998

Em terceiro lugar, outro ponto que enfraqueceu o PPA diz respeito à publicação do Decreto nº 10.179/2019, revogando o Decreto nº 2829 de 29 de Outubro de 1998, que “Estabelece normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União, e dá outras providências”.

Cabe lembrar que até então, o conjunto de ações governamentais era organizado de acordo com as atribuições institucionais. De acordo com Paulo (2010, p. 177):

Até 1999, o conjunto de ações governamentais era organizado, tanto no PPA como nas leis orçamentárias, em função das atribuições institucionais. As ações, contudo, não possuíam uma relação entre si, apenas a organização sob a mesma unidade orçamentária e função de governo; era a denominada classificação funcional-programática.

O Decreto nº 2829/1998, que passou a produzir seus efeitos completos a partir do PPA 2000-2003, estruturava toda ação finalística (que proporciona um bem ou serviço para atendimento às demandas sociais) do governo federal em programas, que buscavam alcançar os objetivos estratégicos definidos para o período quadrienal do PPA.

Com relação aos programas, o instrumento normativo especificou todos os elementos que eles deveriam conter, tais como: objetivo, órgão responsável, valor global, prazo de conclusão, fonte de financiamento, indicador que quantifique a situação que o programa tenha por fim modificar, metas correspondentes aos bens e

serviços necessários para atingir o objetivo, ações não integrantes do Orçamento Geral da União (OGU) necessárias à consecução do objetivo e regionalização das metas por Estado.

O primeiro plano plurianual que começou a adotar a lógica por programas foi o PPA 2000-2003, na segunda gestão do então presidente Fernando Henrique Cardoso (PARES e VALLE, 2006), perdurando até o PPA 2008-2011. Os PPAs 2012-2015 e 2016-2019 (respectivamente, primeiro e segundo governos Dilma Rousseff) passaram a adotar os programas temáticos. Conforme consta no artigo 5º, inciso I, da lei do PPA 2016-2019, os programas temáticos foram “organizado[s] por recortes selecionados de políticas públicas, expressa[m] e orienta[m] a ação governamental para a entrega de bens e serviços à sociedade”, em uma tentativa de evidenciar transversalidades e multissetorialidades.

Em sua concepção, estabeleceu-se o programa como unidade de gestão e como elemento central de integração entre planejamento, orçamento e gestão. E a lógica de construção do programa envolve a identificação do problema ou da demanda e de sua(s) respectiva(s) causa(s), o(s) objetivo(s) a ser(em) alcançado(s) e o respectivo conjunto de ações orçamentárias e não-orçamentárias (e que possuam relação entre si) a serem implementadas para fazer frente às causas detectadas que elimine ou mitigue o problema (ou atenda à demanda), os indicador(es) (para monitoramento e avaliação), o público-alvo (pessoas, famílias, empresas, entre outros) que será beneficiado pela intervenção pública e, por fim, os resultados a serem alcançados. Assim, a base teórica da concepção de um programa é o Marco Lógico, além da utilização da teoria do Planejamento Estratégico Situacional (PES).

A equipe responsável pela concepção do PPA 2020-2023 buscou resgatar o modelo lógico iniciado no PPA 2000-2003 para a concepção dos programas. Mas, em uma aparente contradição, ao mesmo tempo que se optou por resgatar os programas finalísticos no plano plurianual vigente, a atual gestão revogou o Decreto nº 2829/1998, que estabelecia, entre outros, os componentes mínimos para os programas.

5. O advento a um Plano Pró-Brasil no contexto da pandemia da Covid-19

Em quarto lugar, o Plano Pró-Brasil, que poderia representar o esvaziamento do PPA 2020-2023 (de alguma forma debatido com o Congresso Nacional e com a sociedade), com o potencial advento de mais um plano, um plano paralelo, e cuja concepção fica restrita ao Poder Executivo.

Pouco avançou, contudo, o Plano Pró-Brasil, havendo apenas duas únicas referências. A primeira dizia respeito à apresentação realizada durante uma coletiva de imprensa no Palácio do Planalto no dia 22 de Abril de 2020 pelo ministro-chefe da Casa Civil, Walter Braga Netto, juntamente aos ministros Rogério Marinho, do Desenvolvimento Regional, e Tarcísio de Freitas, da Infraestrutura, e na ausência do ministro da Economia, Paulo Guedes (BRASIL, 2020d, pp.1-2).

Já a segunda referência tratou-se da reunião ministerial, realizada no mesmo dia 22 de Abril de 2020 e tornada pública por meio da divulgação de um vídeo autorizado pelo ministro Celso de Mello do Supremo Tribunal Federal (STF) após o ex-ministro da Justiça e Segurança Pública, Sergio Moro, afirmar que havia indícios de pedido de interferência na Polícia Federal pelo presidente da República Jair Bolsonaro, na qual, entre essa e outras questões, ficaram evidenciados os posicionamentos divergentes entre os ministros Braga Netto e Guedes, vide a transcrição de falas, a seguir.

Paulo Guedes: Eu queria fazer a primeira observação, é o seguinte, não chamem de Plano Marshall porque revela um despreparo enorme.

Braga Netto: Não, não, não, isso aqui foi só aqui e agora. É o Pró-Brasil.

Paulo Guedes: Então quan... quando se falou em Plano Marshall, Pró-Brasil é um nome espetacular. Dez, mil! Plano Marshall é um desastre. Eu... ma... revela despreparo nosso. Plano Marshall, por exemplo, os Estados Unidos podem fazer um Plano Marshall para nos ajudar. A China, [trecho cortado], deveria financiar um Plano Marshall para ajudar todo mundo que foi atingido. Então a primeira inadequação, a gente tem que tomar muito cuidado é o seguinte, é o plano Pró-Brasil.

Braga Netto: Positivo. (Ininteligível)

Paulo Guedes: Não se fala Plano Marshall, porque é um desastre. Vai revelar falta de compreensão das coisas. A segunda coisa é o seguinte, é super bem-vinda essa iniciativa, para nos integrarmos todos. Agora, não vamos nos iludir. A retomada do crescimento vem pelos investimentos privados, pelo turismo pela abertura da economia, pelas reformas. Nós já estávamos crescendo. (BRASIL, 2020b, p. 11)

[...]

Paulo Guedes: Voltar uma agenda de trinta anos atrás, que é investimentos públicos financiados pelo governo, isso foi o que a Dilma fez trinta anos. Então tá cheio de gente pensando nessa eleição agora, e botando coisa na p... na cabeça do... do... de todo mundo aqui dentro, que são governadores querendo fazer a festa, são às vezes ministros querendo aparecer, tem de tudo. E todo mundo vem aqui: "vamos crescer, agora temos que crescer, tem que ter a resposta

imediatamente, porque o governo vai gastar". O governo quebrou! O governo quebrou! Em todos os níveis. Prefeitura, governador e governo federal. Que que nós conseguimos fazer? Nós sinalizamos o contrário. Nós desalavancamos banco público, reduzimos endividamento, baixamos juros e o Brasil ia começar a voar. Então se agente [sic] lançar agora um plano, é... todo o discurso é conhecido: "acabar com as desigualdades regionais", Marinho, claro, tá lá, são as digitais dele. É bi... é bonito isso, mas isso é o que o Lula, o que a Dilma tão fazendo há trinta anos. Se a gente quiser acabar igual a Dilma, a gente segue esse caminho.

Paulo Guedes: Então, eu acho um discurso bom, mas nós temos que tomar cuidado e reequilibrar as coisas. Não pode ministro pra querer ter um papel preponderante esse ano destruir a candidatura do presidente, que vai ser reeleito se nós seguirmos o plano das reformas estruturantes originais. Então eu tenho que dar esse recado, nós vamos estar à disposição, nós vamos ajudar tudo, mas nós não podemos nos iludir. O caminho desenvolvimentista foi seguido, o Brasil quebrou por isso, o Brasil estagnou. A economia foi corrompi... a política foi corrompida, a economia estagnou através do excesso de gastos públicos. Então achar agora que você pode se levantar pelo suspensório, como é que um governo quebrado vai investir, vai fazer grandes investimentos públicos? Tarcísio sabedisso, conversamos sempre. Tarcísio sabe... (BRASIL, 2020f, p. 12)

[...]

Paulo Guedes: ...o seguinte. Quanto é que consegue, Tarcísio? Passar de cinco bi para quanto? Pra quinze, pra vinte, pra trinta? Multiplicou por seis. Quanto é que você consegue de... de investimento em concessões?

Tarcísio: Duzentos e cinquenta.

Paulo Guedes: Duzentos e cinquenta. Tá certo? Então ó, tem cem bilhões vindo pra saneamento. Tinha cem bilhões que viriam, as dezessete maiores é... é... é... petroleiras do mundo viriam pra a nossa cessão onerosa, cem bilhões de cessão onerosa, cem bilhões de mineração, cem bilhões de saneamento, duzentos trinta bilhões de concessões. Quinhentos bilhões! Cadê o dinheiro do governo pra fazer isso? Num tem. Então quem tá sonhando, é sonhador. A gente aceita, politicamente a gente aceita. Vamos fazer todo o discurso da desigualdade, vamos gastar mais, precisamos eleger o presidente. Mas o presidente tem que pensar daqui a três anos. Não é daqui a um ano não. Tem muita gente pensando na eleição desse ano. É só a observação que eu faria. (BRASIL, 2020f, p. 13) [...]

Braga Netto: E ... falamos inclusive em investimentos privado. O que tem que acontecer é o seguinte, eu tô vendo plano de tanto de gente, nós temos que sentar e aí...

Paulo Guedes: Isso. Não, fundamental essa coordenação. (BRASIL, 2020f, p. 13)

[...]

Paulo Guedes: ...o que está saindo. Porque saiu na imprensa assim: "Plano Marshall, e Economia tá fora". Quer dizer alguém...

Paulo Guedes: ...alguém, foi para a imprensa e falou "Ó, vem um Plano Marshall aí e a economia tá fora", que dizer... é... e... e... enfraquecer o nosso, o nosso discurso num momento desse é uma tolice, é um atentado contra nós mesmos. (BRASIL, 2020b, p. 14)

[...]

Braga Netto: Sem Marshall {no nome} (ininteligível). (BRASIL, 2020b, p. 62)

Na ocasião, se, por um lado, o Ministro-Chefe da Casa Civil apelidou o Plano Pró-Brasil como Plano Marshall brasileiro, em referência ao plano concebido pelos Estados Unidos visando à reestruturação econômica da Europa pós-Segunda

Guerra Mundial, por outro, o Ministro da Economia rechaçou a comparação ao Plano Marshall e o apelidou de um novo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), implementado nos governos do Partido dos Trabalhadores (PT), e calcado em grandes quantidades de recursos públicos, o que contrariava a linha de pensamento liberal de Guedes, que prioriza investimentos privados, e colocava em xeque o teto de gastos aprovado durante o governo Michel Temer.

Dito isso, tratava-se de um “Programa do Governo Federal para integrar e aprimorar ações estratégicas para recuperação e retomada do crescimento socioeconômico em resposta aos impactos relacionados ao coronavírus” (BRASIL, 2020e, p. 2) que previa investimentos públicos e privados em um horizonte de dez anos (2020 a 2030).

A abrangência do Programa dividia-se em cinco temas: infraestrutura (transporte e logística, energia e mineração, desenvolvimento regional e cidades e telecomunicações), desenvolvimento produtivo (indústria, agronegócio, serviços, turismo), capital humano (cidadania, capacitação, saúde, defesa, inteligência e segurança pública e controle da corrupção), inovação e tecnologia (cadeias digitais, indústria criativa e ciência) e viabilizadoras (finanças e tributação, legislação e controle, meio ambiente, institucional e internacional e valores e tradição) (BRASIL, 2020e, p. 5).

Ainda de acordo com os documentos (baseados em slides da apresentação na reunião ministerial), o plano seria organizado por meio de dois eixos, nomeados, respectivamente, de ‘Ordem’ e de ‘Progresso’. O primeiro, relativo a medidas estruturantes, o que envolve arcabouço normativo, investimentos privados, segurança jurídica e produtividade, melhoria do ambiente de negócios e mitigação dos impactos socioeconômicos. O segundo, relativo a investimentos, envolve obras públicas e parcerias com o setor privado. Mas, o que retratou o Programa Pró-Brasil foi o seu caráter generalista e superficial. A título de exemplo, são diversas as áreas, com quase nenhum detalhamento e sem a devida operacionalização de ações e a explicitação da forma pela qual a iniciativa privada seria tracionada. Tanto que, um ano após seu anúncio, Coelho e Amorim (2021), em artigo de opinião no Jornal o Estado de São Paulo, indagariam a partir do título: “E o tal de Pró-Brasil, alguém viu? Notas sobre o planejamento governamental no país”.

6. O robustecimento das práticas do chamado “Orçamento Secreto”

Por fim, mas não menos importante, há ainda outras dificuldades enfrentadas pelo PPA, como o apelidado "orçamento secreto" ou "orçamento paralelo" para permanecer na sua práxis hodierna no governo federal.

A partir de 2019, a emenda de relator ou Identificador de Resultado Primário 9 (RP-9), que não possui execução obrigatória como outros tipos de emendas têm, passou a ganhar destaque dados os vultosos recursos destinados por meio dela e cujo processo de alocação de recursos orçamentários carece de limites quantitativos e de valores monetários e de critérios técnicos e de transparência da origem ao destino, o que atualmente possibilita o favorecimento de parlamentares da base aliada (e seus redutos eleitorais), abre maior margem para desvios e irregularidades na utilização dos recursos públicos (tais como as práticas de sobrepreço e superfaturamento) e a cooptação do poder Legislativo pelo Executivo em votações no Congresso Nacional em busca de apoio político.

Entre outras implicações, essa pulverização dos recursos da lei orçamentária anual (LOA) compromete as prioridades trazidas pelo plano plurianual. Nesse sentido, vale lembrar que um dos dez princípios de governança orçamentária trazidos pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2015) diz que "os orçamentos devem estar estritamente alinhados com as prioridades estratégicas de médio prazo do governo", entre outros princípios também não observados com a existência do "orçamento secreto".

7. Considerações Finais

Planejar realmente importa no setor público, conforme as literaturas nacional e internacional vêm abordando desde meados do século XX, com o advento do planejamento governamental como prática a partir da expansão do papel do Estado na economia e na sociedade.

No Brasil, em que pesem os avanços, há desafios que persistem e que passam a existir ao longo da trajetória de 35 anos do PPA desde a sua institucionalização no Sistema de Planejamento e Orçamento da Constituição Federal de 1988, sendo o mais recente, e talvez o golpe mais duro de sua história, a possibilidade de sua extinção por meio da PEC 188/2019, sem maiores discussões dentro do próprio governo, com a sociedade e sem um instrumento substituto a ele.

Pode-se dizer que o Brasil possui, em teoria, um Sistema Brasileiro de Planejamento e Orçamento, ainda que, na prática, as peças (ou instrumentos) do sistema mostrem-se desconexas e faltam-lhes empoderamento político, o que apontaria para o aperfeiçoamento ou a substituição por instrumentos melhores.

Dentro desse Sistema, o PPA, desde a sua concepção, é por si a peça central de planejamento no Brasil, pois define as diretrizes, objetivos e metas da administração pública, tem previsão e obrigatoriedade de elaboração constitucionais, incorpora a agenda estratégica do governo eleito (seja ele federal, estadual ou municipal) para os próximos quatro anos (periodicidade), é abrangente tematicamente (influenciando diversas áreas de políticas públicas), possibilita o acompanhamento e o controle social e, outrossim, todos os planos e programas nacionais, regionais e setoriais devem ser elaborados em consonância com tal instrumento.

Considera-se basilar a existência da função de planejamento nos governos a partir do alinhamento entre os horizontes temporais de curto, médio e longo prazo, e a existência de um instrumento normativo de planejamento de médio prazo, tal como o PPA, ou algum alternativo, intentando um círculo virtuoso na gestão pública, qual seja: com um plano conhecido, disseminado e apropriado pela sociedade, maior tende a ser a compreensão, a discussão, o acompanhamento e o controle sociais e, por sua vez, maior a probabilidade de compromissos políticos assumidos e melhores as ações governamentais e o seu ciclo de gestão (formulação, implementação e avaliação de programas), maior o fortalecimento das propostas de governo e dos debates eleitorais (pautados por prioridades estratégicas, ideias executáveis e congruente com os recursos disponíveis) e a qualificação do voto com meios mais objetivos de escolha dos candidatos.

Por fim, mas não menos, importante, vale mencionar as limitações de uma pesquisa baseada tão somente no método documental com a que derivou este artigo; de fato, o rol de publicações oriundas dos jornais (artigos de opinião e reportagens), bem como a produção legislativa, por si não são representativas da realidade do fenômeno, Todavia, tratando-se de um fenômeno – relativamente – recente, e sem acesso à entrevistas semiestruturadas com atores-chave, era a alternativa que havia para jogar luz no problema descrito e analisado. Logo, o artigo carece de evidências adicionais, sendo suas contribuições coletar e apresentar alguns indícios.

Ademais, é fundamental – adiante – sua interpretação teórica a partir de referenciais do planejamento público no que concerne, sobretudo, à economia política dessa função nos governos do país. De antemão, parte-se do pressuposto de que o governo federal, no período 2019-2022, conquanto justapôs as diversas áreas-meio de planejamento-orçamento governamental e gestão pública à fazenda pública, conformando um Ministério da Economia, desacreditava na função do planejamento público pelo Estado – algo similar ao que ocorreu com o primeiro PPA no governo federal em 1990, sob o governo Collor. O PPA, na União, foi, de fato, institucionalizado entre os governos FHC II e LULA I, alcançando nesses mandatos a sua maturidade em modelo de elaboração e de densidade estratégica de conteúdo na sua história de 30 anos entre 1990 e 2020 (AMORIM, 2016; AMORIM, COELHO e LEITE, 2020).

Atualmente, no governo LULA III, o PPA, confeccionado em 2023 para o quadriênio 2024-2027, tenciona recuperar o seu ímpeto e sob algumas críticas de especialistas de ser mediado por uma empresa de consultoria e não, necessariamente, dialogar com as ações governamentais, a despeito de suas inovações como a agenda transversal e o resgate da participação social.

Referências

AMORIM, Ivan Trizi. A institucionalização do plano plurianual (PPA): um estudo no governo federal brasileiro nos períodos de 2000-2003 e 2004-2007. 2016. Dissertação de Mestrado em Administração. Universidade de São Paulo.

AMORIM, Ivan Trizi; COELHO, Fernando de Souza; LEITE, Leonardo Queiroz. O plano plurianual (PPA) como manifestação da agenda governamental de políticas públicas: uma análise do governo federal e uma ilustração de um caso estadual (RS). In: LIMA, L. L.; PAPI, L. P. (Orgs.). Planejamento e políticas públicas: intencionalidades, processos e resultados. Porto Alegre: Jacarta, 2020.

BRASIL. Acórdão nº 2515/2019 - Plenário do Tribunal de Contas da União (TCU). 2019a. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/2515%252F2019/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=4f13c210-f440-11e9-b3a0-fdd44e132ab1>>. Acesso em: 2 de abr. 2020.

_____. Decreto nº 2.829, de 29 de Outubro de 1998. Estabelece normas para a

elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2829.htm>. Acesso em: 18 de mai. 2020.

_____. Decreto nº 10.321, de 15 de Abril de 2020. Regulamenta a Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019, que institui o Plano Plurianual da União para o período 2020 a 2023, e altera o Decreto nº 9.834, de 12 de junho de 2019, que institui o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas. 2020a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10321.htm>. Acesso em: 20 de abr. 2020.

_____. Instituto Nacional de Criminalística da Polícia Federal. Laudo de Perícia Criminal Federal. Laudo nº 1242/2020 - INC/DITEC/PF. 2020b. 75 p. Disponível em: <https://exame.com/wp-content/uploads/2020/05/laudo_digitalizado.pdf>. Acesso em: 19 dez 2020.

_____. Instrução Normativa nº 24, de 18 de Março de 2020. Dispõe sobre a elaboração, avaliação e revisão do planejamento estratégico institucional dos órgãos e das entidades da administração pública federal integrantes do Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal - SIORG, estruturado nos termos do art. 21 do Decreto nº 9.739, de 28 de março de 2019. 2020c. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-24-de-18-de-marco-de-2020-251068261>>. Acesso em: 2 de abr. 2020.

_____. Lei nº 13.971, de 27 de Dezembro de 2019. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023. 2019b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13971.htm>. Acesso em: 20 de jul. 2020.

_____. Mensagem Presidencial que encaminha o Projeto de Lei do Plano Plurianual 2020-2023 e seus respectivos anexos. Brasília: Secap/Ministério da Economia, 2019c, 47 p. Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/mensagem-presidencial.pdf>>. Acesso em: 10 mai 2020.

_____. Nota Técnica Conjunta nº 3/2019. Subsídios à apreciação do projeto de lei do plano plurianual para o período de 2020 a 2023. 2019d. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/ppa/PPA_2020_2023/Nota_Tecnica%20Conjunta_PLPPA%202020-2023.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2020.

_____. Portaria nº 60, de 22 de Maio de 2019. MTPPA - Manual Técnico do PPA 2020- 2023. 2019e. Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2019/06/ministerio-da-economia-disponibiliza-manual-tecnico-do-plano-plurianual-2020-2023>>. Acesso em: 1º mar. 2020.

_____. Pró-Brasil: Casa Civil apresenta projeto de reestruturação do Brasil pós-pandemia. Portal gov.br, 2020d. Disponível em: <<https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2020/abril/pro-brasil-casa-civil-apresenta-projeto-de-reestruturacao-do-brasil-pos-pandemia>>. Acesso em 20 abr. 2020.

_____. Programa Pró-Brasil. 2020e. Disponível em: <<https://static.poder360.com.br/2020/04/Programa-Pro-Brasil-22-abr-Versao-Imprensa.pdf>>. Acesso em: 30 de ago. 2020.

_____. Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 188, de 2019. Altera arts. 6º, 18, 20, 29-A, 37, 39, 48, 62, 68, 71, 74, 84, 163, 165, 166, 167, 168, 169, 184, 198, 208, 212, 213 e 239 da Constituição Federal e os arts. 35, 107, 109 e 111 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; acrescenta à Constituição Federal os arts. 135-A, 163-A, 164-A, 167-A, 167-B, 168-A e 245-A; acrescenta ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias os arts. 91-A, 115, 116 e 117; revoga dispositivos constitucionais e legais e dá outras providências. 2019f. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8035580&ts=1583936714597&disposition=inline>>. Acesso em: 24 de Jul. 2020.

COELHO, Fernando de Souza; AMORIM, Ivan Trizi. E o tal de Pró-Brasil, alguém viu? Notas sobre o Planejamento Governamental no País. Blog Gestão, Política e Sociedade de O Estado de São Paulo, São Paulo, 22/4/2021. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/politica/gestao-politica-e-sociedade/e-o-tal-de-pro-brasil-alguem-viu-notas-sobre-o-planejamento-governamental-no-pais/>>. Acesso em: 20 abr. 2024.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). Recommendation of the Council on Budgetary Governance. Public

Governance & Territorial Development Directorate, 2015. Disponível em: <<https://www.oecd.org/gov/budgeting/Recommendation-of-the-Council-on-Budgetary-Governance.pdf>>. Acesso em: 20 de ago. de 2021.

PARES, Ariel; VALLE, Beatrice. A retomada do planejamento governamental no Brasil e seus desafios. In: GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L. (Org.). Planejamento e orçamento governamental: coletânea. v. 1. Brasília: Enap, 2006.

PAULO, L. F. A. Extinção do Plano Plurianual é Retrocesso. Folha de São Paulo, 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2019/11/extincao-do-plano-plurianual-e-retrocesso.shtml>>. Acesso em: 20 de jan. 2020.

PAULO, L. F. A. O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. Revista do Serviço Público, Brasília, ano 61, n. 2, abr./jun. 2010.

PINTO, E. G. Como equalizar investimentos e programas de duração continuada sem PPA? Conjur, 2019. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2019-dez-03/contas-vista-equalizar-investimentos-programas-duracao-continuada-ppa>>. Acesso em: 20 de fev. 2020.

SCAFF, F. F. A PEC 188 e a destruição do planejamento governamental. Conjur, 2020. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-mar-03/contas-vista-pec-188-destruicao-planejamento-governamental>>. Acesso em: 20 de fev. 2020.