

O plano plurianual como instrumento normativo de planejamento de políticas públicas e as diretrizes da boa governança

Vera Núbia Zandonadi Gomes

Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas pela Universidade Federal de Goiás. Pós-Graduada em Direito Público pela Uniderp; Gestão Pública; e Direito Administrativo e Econômico pela Intevalle. Atualmente exerce a função de Chefe do Serviço de Suporte à Qualidade e Efetividade do Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Goiás.

“Tornar a legislação orçamentária adequada às modernas técnicas de gestão pública é uma luta que já vem de décadas, e essencial para fazer dos orçamentos instrumentos confiáveis de planejamento, gestão e controle.”

(José Maurício Conti)¹

Resumo: O presente estudo apresentou o desenvolvimento do Plano Plurianual no Brasil, evidenciando que desde a institucionalização do primeiro plano para o quadriênio de 1991-1995 até o que vigorou de 2008-2011 pouco evoluiu, sendo considerado apenas como lei formal, em que atendia aos comandos constitucionais que exigiam sua elaboração, mas não constituiu instrumento de planejamento capaz de subsidiar as ações de governo. Os trabalhos técnicos que foram utilizados como fonte de pesquisa (IPEA – relatório de consolidação de análise feita em PPAs 2012-2015 em dez Estados; e TCU no PPA 2016-2019 em âmbito federal), em que pese apresentarem evoluções metodológicas significativas, destacaram que o PPA se prestou mais como ferramenta de gerenciamento financeiro e orçamentário, que precisa melhorar a qualidade de seus indicadores e metas, bem como da participação social em todas as suas fases. Tem-se na governança aplicada ao setor público por meio da Teoria da Agência uma boa diretriz para auxiliar a administração pública nas suas funções, especialmente para construir o PPA de maneira mais técnica e que assuma o perfil de instrumento normativo de planejamento e apoio para implementação de políticas públicas, à medida que os seus métodos possibilitam que a sociedade participe efetivamente da elaboração e que sejam aplicados os regramentos de *accountability*.

Palavras-chave: Plano plurianual. Planejamento. Governança. Políticas públicas. *Accountability*.

Sumário: I Introdução – II O desenvolvimento do Plano Plurianual no Brasil – III A governança e sua aplicação no setor público – IV O PPA como instrumento normativo de planejamento de políticas públicas e a governança como diretriz – V Notas conclusivas – Referências

I Introdução

O presente artigo tem como objetivo rever a bibliografia, buscando referenciais teóricos no que diz respeito ao tema: o Plano Plurianual como Instrumento Normativo de Planejamento de Políticas Públicas e as Diretrizes da Boa Governança. Além disso, em momento oportuno,

será utilizado como capítulo integrante do trabalho final que será desenvolvido durante o curso de mestrado do Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas pela Universidade Federal de Goiás, o que ocorrerá após adequações, com a execução das demais técnicas de pesquisa, cuja pretensão é estabelecer análises comparativas de trabalhos já realizados com o desenvolvimento do PPA no Estado de Goiás.

Para tal desiderato, serão utilizados os conhecimentos e materiais bibliográficos trabalhados na disciplina cursada no programa – Legalidade, Regulação e Atividade Normativa da Administração Pública na Efetivação de Políticas Públicas, complementados com outros autores que acrescentem ao desenvolvimento do estado da arte em relação ao tema proposto.

Preliminarmente, pretende-se traçar o desenvolvimento do PPA no Brasil. Após, verificar se na visão dos autores estudados esta lei orçamentária vem sendo utilizada como efetivo instrumento normativo de planejamento de políticas públicas ou, por outro modo, se o seu emprego é meramente formal para atender aos ditames constitucionais.

Em seguida, será estabelecida a sistemática teórica em que foram construídos os arranjos de governança, avaliando a possibilidade de sua aplicação no setor público, buscando um conceito que possa ser aplicado em seu âmbito.

Por derradeiro, levantar-se-ão as conjunturas das principais características e evoluções do Estado Liberal até o Estado Pós-Moderno, para, então, traçar quais requisitos o Plano Plurianual precisa para ser construído e considerado como instrumento normativo de planejamento de políticas públicas e, igualmente, se as bases da governança podem ser usadas como diretriz.

II O desenvolvimento do Plano Plurianual no Brasil

Antes de realizar uma análise prospectiva para inserção do PPA no cenário nacional como

¹ BOECHAT, Stephan Righi. In: CONTI, José Maurício (Coord.), 2018, (apresentação) p. 9.

instrumento normativo efetivo de planejamento de políticas públicas, faz-se necessário entender a sua origem e desenvolvimento.

O primeiro PPA (1991-1995) foi elaborado a partir da redemocratização na Constituição Federal de 1988, quando o planejamento governamental ficou a cargo do Estado, sendo-lhe atribuído o dever de colocá-lo em prática. Os principais objetivos trazidos em seu texto foi o controle das contas públicas com um projeto de desestatização e abertura comercial. O texto foi encaminhado ao Congresso Nacional para cumprir formalidades impositivas de criação previstas na Constituição. Todavia, também não era atualizado, pois inexistia um sistema de acompanhamento da realidade que permitisse incorporar as mudanças havidas e retroalimentar o que foi planejado.²

No segundo PPA (1996-1999), houve algumas inovações metodológicas em sua elaboração, mas praticamente não avançou como instrumento eficaz que pudesse balizar as ações governamentais. Dentre outros problemas, não destacava: ações, instrumentos de política, mecanismos de coordenação e atualização, sistemas de direção estratégica. Alcançava, quando muito, o caráter de um plano econômico normativo de médio prazo (GARCIA, 2000, p. 15-17).

Já o terceiro PPA (2000-2003) utilizou na sua elaboração metodologia própria para planejamento de médio prazo. Após múltiplos desacertos, o desconhecimento sobre os processos governamentais concretos levou a tentativa de mudanças. Assim, foi criado o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), com o objetivo de integrar o planejamento com a programação orçamentária, mediante o aperfeiçoamento das definições e conceituações das principais categorias programáticas dos três instrumentos – PPA, LDO e LOA. Para o GIT, o planejamento é um processo permanente que obedecerá a princípios técnicos e terá em vista o desenvolvimento econômico e social e a contínua melhoria das condições da população (GARCIA, 2000, p. 18-20).

Os PPAs 2004-2007 e 2008-2011 trouxeram algumas inovações em aspectos ligados à sua elaboração e gestão. Contudo, não constituíram efetivamente um instrumento de planejamento e gestão estratégica capaz de subsidiar as ações de governo.³

O PPA 2012-2015 buscou mudanças conceituais e metodológicas, visando dar maior efetividade enquanto instrumento de planejamento e gestão estratégica das ações de governo, o que pode ser verificado na mensagem presidencial do projeto de lei, em que a intenção era fazer com que o plano expressasse de fato as políticas públicas para os próximos quatro anos. Tais mudanças procuraram enfatizar a dimensão estratégica do plano, que teve como principal inovação a introdução dos denominados programas temáticos definidos, “a partir de recortes mais aderentes às políticas públicas” (GARCIA, 2012, p. 18).

O Instituto de Política Econômica Aplicada (IPEA) publicou relatório com a consolidação de dados sobre o projeto denominado “Planejamento e Gestão Governamental na Esfera Estadual”, em que realizou uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos PPAs 2012-2015, envolvendo voluntariamente dez estados brasileiros (Mato Grosso do Sul, Paraná, Rio Grande do Sul, Bahia, Ceará, Rio Grande do Norte, Espírito Santo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo).

O supramencionado documento, resumidamente, concluiu que o PPA naquela oportunidade: i) era uma atividade institucionalizada na esfera estadual, mas isso não o transformava em um instrumento capaz de dar suporte à gestão estratégica do governo; ii) se prestava mais ao gerenciamento financeiro e orçamentário dos projetos e ações da administração pública; iii) na sua produção expressava o cumprimento de uma formalidade, o que refletia na reduzida importância política atribuída pelos governos; iv) tinha participação pouco expressiva ou mesmo periférica da alta direção; v) a interlocução de alcance era limitada com a sociedade, apresentando caráter mais consultivo e informativo; v) era desprestigiado não somente pelo executivo, mas também pelo legislativo, considerando-o apenas como peça orçamentária (IPEA, 2014, p. 73).

No que se refere ao PPA 2016-2019, em âmbito federal, o TCU possui relatório técnico de fiscalização extremamente pertinente para fechar a contextualização do desenvolvimento do PPA no Brasil, estacionando na contemporaneidade, já que ainda estamos no último ano de sua vigência. O trabalho apresentou como objetivo descrever e verificar como estava estruturado o modelo adotado para o plano, utilizando análise comparativa entre a estrutura do PPA 2012-2015 com a nova

² GARCIA, Ronaldo Coutinho, 2000, p. 12.

³ IPEA, 2014, p. 11.

configuração trazida no PPA 2016-2019, a fim de averiguar quais foram as mudanças estruturais implementadas e seus respectivos impactos.

O TCU, nas notas conclusivas do relatório, trouxe que o PPA 2016/2019 manteve o modelo utilizado pelo PPA 2012-2015, introduzindo apenas aprimoramentos, em especial, com duas vertentes.

A primeira foi a de reforçar o caráter estratégico do plano. A segunda, a de melhor qualificar o conteúdo dos programas temáticos, tanto pela conexão mais transparente entre o nível estratégico e o tático, como pela melhor construção de metas, que se revestiram de caráter mais estruturante. A Corte de Contas destacou que houve avanços, no entanto, oportunidades de melhoria não foram desenvolvidas, o que acarretou impacto negativo sobre a transparência e a *accountability*⁴ do plano.

A Corte apresentou como constatações principais⁵ que o PPA 2016-2019 aprimorou com:

- i) inovações em relação ao anterior, por estabelecer uma conexão clara entre os eixos e diretrizes estratégicas e os programas temáticos, o que aumenta a compreensão de como os objetivos e metas definidos buscam contribuir com a linha estratégica eleita pelo governo;
- ii) manutenção somente das metas de caráter mais relevante e estruturante, com designação de um órgão responsável para cada meta do PPA, o que contribui positivamente na transparência do plano e na cobrança por resultados;

Em contrapartida, apontou que em trabalhos anteriores foram indicadas oportunidades de melhoria e que não foram acatadas, podendo elencá-las resumidamente:

- i) o não estabelecimento de indicadores para aferir o desempenho da esfera estratégica do plano quanto ao alcance, à efetividade e aos resultados alcançados pelas diretrizes estratégicas acordadas com a sociedade;
- ii) a inexistência de valores esperados para os indicadores dos programas temáticos

ao final do plano. A falta de critério final prejudica sobremaneira a avaliação do desempenho governamental, pois a simples aferição do indicador é incapaz de mensurar a qualidade da ação executada;

- iii) as metas não trouxeram a definição de valores anuais a serem alcançados, de forma a possibilitar o acompanhamento da performance e a potencial correção de rumos. A realização de sua aferição apenas após findado o ciclo do PPA impossibilita uma atuação proativa, além de reduzir a possibilidade de controle social;
- iv) a forma de apresentação dos custos associados aos programas temáticos apresentou alto grau de aglomeração de valores, o que inviabiliza quaisquer análises quantitativas das políticas e ações públicas previstas no PPA, indo de encontro à necessária transparência que o planejamento pretende demonstrar;
- v) no tocante à sociedade civil, houve o reconhecimento do esforço governamental para fomentar a participação popular, com a realização de reuniões regionais e temáticas, além da participação digital. Adicionalmente, a realização pelo governo de um fórum para apresentar a devolutiva das propostas trazidas pela sociedade foi um ponto valorizado. Contudo, deve-se ressaltar que a ausência de parâmetros de acompanhamento, como a falta de valores finais para os indicadores, de valores anuais para as metas e de custos individualizados para os objetivos, limita sobremaneira a capacidade de acompanhamento do desempenho das políticas públicas e os decorrentes resultados práticos desse movimento.

Por toda conjuntura apresentada, pode-se afirmar que é inegável a evolução do PPA na tentativa de se firmar como um documento estratégico de governo. Entretanto, é forçoso constatar que há muito ainda para caminhar no sentido de melhorar como um instrumento de planejamento e contribuir de forma mais efetiva com a gestão pública. Como se verá adiante, numa visão prospectiva, em que o desenho do plano seja capaz de dar maior efetividade na implementação de políticas públicas, procurar-se-á demonstrar que a ponte para atingir tal objetivo pode ser as diretrizes da boa governança aplicadas ao setor público.

⁴ Nos moldes do Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, *accountability* envolve principalmente: transparência, responsabilização, comunicação e prestação sistemática de contas. Os responsáveis pela política pública devem primar por esses aspectos, de forma a possibilitar a análise e o escrutínio do comportamento e do desempenho dos diversos atores responsáveis pela implementação. (2014, p. 65)

⁵ TCU. Relatório de Levantamento – TC 023.984/2015 – Acórdão nº 782/2016-Plenário (2015, p. 21-23).

III A governança e sua aplicação no setor público

Neste ponto, pretende-se expor a sistemática teórica para aplicação da governança, assim como a possibilidade de implementação de suas boas práticas no setor público. Em seguida, estabelecer o seu conceito, já aqui afirmando que apresenta conteúdo fluido e sem consenso entre os estudiosos e que, portanto, a sua delimitação dependerá do contexto em que será aplicado.

A governança inicialmente se desenvolveu na iniciativa privada, surgindo a partir do crescimento da complexidade das relações humanas, o que gerou um encadeamento de incertezas dos que detinham o poder e o capital, momento em que passaram a sentir a necessidade de haver mecanismos que pudessem dar respaldo de segurança quando estes designavam outras pessoas para atuarem em seu nome.

As principais teorias relacionadas ao tema governança são: i) Teoria da Firma (Ronald Coase 1937) – defende que as firmas são organizadas para atuarem de modo a diminuir os custos de transação; ii) Teoria do Contrato (Berle e Means 1932) – veem a organização como um conjunto de contrato entre os diversos participantes; iii) Teoria da Escolha Pública (Buchanan e Tullock 1962) – entendem que as decisões políticas e econômicas dos governos estão sujeitas a um conjunto de poderes repartidos por diferentes agentes com funções diferentes no sistema político; vi) Teoria da Agência (Jensen e Meckling 1976) – dispõe a respeito das relações entre os participantes do sistema. As suas bases serão mais bem detalhadas.

A Teoria da Agência teve origem no crescimento acelerado das empresas, despontando a necessidade de separar os que detinham o capital (principal) e aqueles que eram responsáveis pela gestão (agente). A partir daí, princípios e regras precisaram ser criados para que os administradores tivessem suas ações mais bem acompanhadas pelo verdadeiro dono do negócio.⁶

Essa necessidade das organizações desenvolverem os mecanismos de governança se deve ao fato de que na relação entre “principal” e “agente” surgem conflitos, o que ocorre quando, de um lado, o principal pretende que ações sejam efetivadas para melhorar a situação organizacional voltada para seus investimentos e, por outro,

o agente usa do seu poder de gestão para atingir benefícios próprios e não os organizacionais, ocorrendo problemas na delegação.

O conflito da agência transmutado para ser utilizado no setor público é bem pertinente. No caso, a sociedade seria o “principal” e os políticos e gestores públicos seriam os “agentes”. A título de exemplo, o conflito pode se instaurar quando os agentes atuam de forma a priorizar as suas ligações políticas partidárias ou aumenta tributos desproporcionalmente. Desse modo, o agente deixa de atender os interesses do principal, que podem ser vistos como a não entrega de resultado de políticas públicas que justifiquem os tributos pagos, ou ainda, apresentar contextos severos de corrupção.

Importante salientar que, conforme destacam Altounian, Souza e Lapa (2018, p.140), as ferramentas de governança também são viáveis em situações em que o conflito pode ocorrer quando agentes políticos delegam a execução de ações aos gestores públicos superiores e estes aos seus subordinados, sendo que, no primeiro caso, os políticos são os “principais” e os gestores superiores são os “agentes” e, no segundo, os gestores superiores são os “principais” e os gestores subordinados os “agentes”.

Acredita-se que uma boa metodologia para aplicação da sistemática da governança no setor público está descrita no já mencionado Referencial publicado pelo TCU (2014, p. 36 e 37), que, entre outras diretrizes, preleciona que governança diz respeito a estruturas, funções, processos e tradições organizacionais que visam garantir que as ações planejadas (programas) sejam executadas de tal maneira que atinjam seus objetivos e resultados de forma transparente. Busca, portanto, maior efetividade (produzir os efeitos pretendidos) e maior economicidade das ações (obter o maior benefício possível da utilização dos recursos disponíveis).

O documento destaca que são funções da governança: i) definir o direcionamento estratégico; ii) supervisionar a gestão; iii) envolver as partes interessadas; iv) gerenciar riscos estratégicos; v) gerenciar conflitos internos; vi) auditar e avaliar o sistema de gestão e controle; vi) promover a *accountability*. Mas cumpre registrar que o exercício dessas funções dependerá daquelas exercidas pela gestão, as quais são: i) implementar programas; ii) garantir a conformidade com as regulamentações; iii) revisar e reportar o progresso de

⁶ ALTOUNIAN, Cláudio Sarian; SOUZA, Daniel Luiz de; LAPA, Leonard Renne Guimarães, 2018, p. 243.

ações; iv) garantir a eficiência administrativa; v) manter a comunicação com as partes interessadas; vi) avaliar o desempenho e aprender.

Outro importante referencial sobre governança publicado pelo TCU estabelece sinteticamente a diferença entre gestão e governança:

Enquanto a gestão é inerente e integrada aos processos organizacionais, sendo responsável pelo manejo dos recursos e poderes colocados à disposição de órgãos e entidades para a consecução de seus objetivos, a governança provê direcionamento, monitora, supervisiona e avalia a atuação da gestão, com vistas ao atendimento das necessidades e expectativas dos cidadãos e demais partes interessadas.⁷

Definidas as bases teóricas sobre as quais consideraremos a aplicação de governança, assim como também um breve desenho de sua aplicação no setor público, cabe neste momento estabelecer o conceito que, como dito alhures, mais se adapta no contexto em que se pretende aplicá-la. No caso em tela, o conceito refere-se à administração pública, tanto no planejamento do executivo, como no exercício do controle de suas ações e no ciclo de implementação de políticas públicas.

Ao intentar esforços para conceituar governança, quem bem orienta a discussão são Altounian, Souza e Lapa (2018, p.246) que consideram “inexistir um conceito único para governança. Sua definição está sempre associada a um contexto e, principalmente, à abrangência a que ele se refere”.

Há quem defenda que “governança pública corresponde a uma metódica de funcionamento eficiente e permeável da máquina administrativa a partir de determinados valores de orientação”.⁸ Outros, como o Banco Mundial, que muito contribuiu em matéria de governança, delineou que “a boa governança é resumidamente previsível: políticas abertas e esclarecidas (isto é, processos transparentes); uma burocracia imbuída de um *ethos* profissional; um braço executivo do governo responsável por suas ações, e uma forte sociedade civil participando dos assuntos públicos; e todos se comportando sob o estado de direito”.⁹

No que interessa à abrangência deste artigo, em que pese a contribuição de cada autor que foi desenvolvendo suas considerações a respeito,

arrisca-se afirmar que o conceito de governança que se apresenta como mais completo para aplicar na administração pública, principalmente nas perspectivas de desenvolvimento no campo do PPA, foi o construído por Nardes, Altounian e Vieira:

A governança pública é a capacidade que os governos têm de avaliar, direcionar e monitorar a gestão de suas políticas ou serviços para atender às demandas da população, utilizando-se de um conjunto de instrumentos e ferramentas adequadas. Em outras palavras, governança pública pode ser entendida como a capacidade que os governos têm de: assegurar que a vontade dos cidadãos seja capturada nos planejamentos estratégicos, táticos e operacionais; selecionar pessoas e instituir normas e processos adequados para executar as ações planejadas; articular a ação de todos os agentes públicos e privados; alcançar e controlar os resultados previstos; estabelecer indicadores de desempenho para verificar o quanto foi ou não foi alcançado; e divulgar todas essas etapas à sociedade.¹⁰

Empreendida a finalidade deste tópico em estabelecer as linhas teóricas no que diz respeito à governança, adotando a Teoria da Agência como a melhor que se amolda para o controle das delegações e dos resultados, considerando ainda ser perfeitamente viável a sua aplicabilidade no setor público, parte-se para a indicação de como as diretrizes da governança podem auxiliar na efetividade do PPA como instrumento normativo de planejamento de políticas públicas.

IV O PPA como instrumento normativo de planejamento de políticas públicas e a governança como diretriz

Em um primeiro momento, é necessário trazer um breve relato da conjuntura em que se apresentaram as mudanças no exercício das funções estatais, com especial atenção na defesa da edição de atos normativos por parte da Administração Pública, ligados à evolução do princípio da legalidade. A partir de então, com respaldo na realidade atual, trazer a reflexão de quais poderiam ser os requisitos básicos constantes no PPA para ser considerado um instrumento normativo. Ato contínuo, avaliar como a governança pública pode contribuir para que este documento tenha efetividade

⁷ Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública (2014, p. 32)

⁸ DE PALMA, 2014, p. 359.

⁹ Banco Mundial, 1994, p. 7 (preface), tradução nossa.

¹⁰ NARDES, João Augusto Ribeiro; ALTOUNIAN, Cláudio Sarian, 2018, p. 149

como planejamento e apoio na implementação de políticas públicas.

O Estado Liberal trouxe características marcantes como o absolutismo, a não intervenção do estado na economia, a forte influência da teoria da separação dos poderes de Montesquieu, em que suas bases se firmaram na supremacia do parlamento, fazendo do monarca e dos tribunais simples órgãos de aplicação da lei. Em outras palavras, “o poder legislativo é identificado como sendo a expressão da vontade geral do Estado, enquanto o poder executivo se traduz na execução dessa mesma vontade geral”.¹¹

Na evolução do liberalismo para o Estado Moderno, o Estado se coloca como mais intervencionista no contexto social, momento que também carregou traços importantes. No Brasil, a Constituição Federal de 1988, em seu art. 1º, alicerçou o Estado Democrático de Direito (na sua primeira e mais resumida definição, além de criar leis, se submete a elas).

A avalanche de mudanças com a chegada da globalização sobre forte influência do capitalismo, associada com a evolução do como Estado Social, que exigia prestações positivas para garantia de direitos, criou a necessidade de um constante redesenho do Estado, visto que, na contemporaneidade, a separação de poderes já não é mais tão nítida, pois as funções do estado se misturam e, sem dúvidas, o protagonismo do exercício normativo não está voltado para o legislativo, se firmando cada vez mais no âmbito do executivo.

Ao dispor sobre a redefinição das funções estatais, Chevallier já ressalta o campo das incertezas em que se desenha o Estado Pós-Moderno, dizendo que:

O Estado permanece fortemente presente na vida social, tal se dá sob modalidades diferentes daquelas do passado: vê-se perfilhar uma nova concepção do papel do Estado, o esboço de um novo modelo de Estado. Os traços desse modelo não poderão ser desenhados senão de maneira fluída, aproximativa: uma das características da pós-modernidade é, já se viu, de abrir largamente o campo das possibilidades, excluindo toda certeza quanto ao sentido da evolução, colocado no turbilhão da pós modernidade, o Estado não tem mais essência estável e seu futuro torna-se indeterminado.¹²

Um traço dessa nova concepção do papel do estado elencada por Chevallier pode ser visto na evolução do princípio da legalidade, o qual vem sendo discutido e aceito por grande parte dos estudiosos, mesmo que por vezes ressaltem algumas balizas.

Pode-se citar um estudo que descreve alguns pontos de vista que conseguiram demonstrar a mudança de paradigma com relação à perspectiva da legalidade clássica, a partir de análises das transformações advindas com o Estado Constitucional e que afetou todo o Estado, em especial o direito administrativo, destacando-se aqui o que mais interessa a este trabalho, onde diz que a legalidade,

como princípio que habilita e possibilita as atuações do Estado (vinculação positiva à lei formal), tornando objetivo o exercício do poder, a legalidade sofre importantes alterações em razão da força normativa da Constituição. Passa-se a admitir a supremacia constitucional, a impositividade dos direitos fundamentais e a normatividade dos princípios. Em consequência, admite-se a atuação administrativa fundada diretamente na Constituição, com o intuito de aplicá-la, sem a intermediação da lei.¹³

Outro traço que pode ser destacado nesta remodelagem do estado é descrito por Paulo Otero (2003, p. 144), no que tange à ascensão da atuação do poder executivo, quando considera que “o executivo já não é o mero instrumento de que se serve o parlamento para serem implementadas as grandes linhas político-legislativas por si definidas, devendo ser visto, ao invés, como o verdadeiro autor e realizador das grandes políticas nacionais que são apresentadas à apreciação do parlamento”.

A lei proveniente do legislativo, por diversas causas (falta de especialização técnica, realidade extremamente cambiante), leva a um desprestígio da atividade exercida pelas casas legislativas.

Neste contexto apresentado, o texto constitucional utiliza como instrumento para atuar na concretização das políticas públicas a indicação do sistema legal do orçamento público: plano plurianual (PPA) (art. 165, §1º); lei de diretrizes orçamentárias (LDO) (art. 165, §2º) e lei orçamentária anual (LOA) (art. 165, §5º). Nesse diapasão, a execução orçamentária exige ação planejada e complexa que coordene os gastos públicos e garanta a melhor alocação para os recursos.

¹¹ OTERO, Paulo, 2003 (p. 51).

¹² CHEVALLIER, Jaques, 2009, p. 59.

¹³ MOTTA, Fabrício, 2010, p. 225.

Dentre as três leis orçamentárias supra-citadas, o PPA assume parte relevante como instrumento de planejamento, além de outros importantes propósitos. Ao que interessa para esse trabalho, ele é destinado (ou pelo menos deveria) a organizar e viabilizar a ação pública, com vistas a estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública relativas aos programas de duração continuada. Por meio dele, é declarado o conjunto das políticas públicas de governo para médio prazo (4 anos) e os caminhos a serem trilhados para realizá-las.

Antes ainda de adentrar no desenho de um PPA mais coerente, considerando que política pública está no cerne das discussões, faz-se indispensável a sua definição. Dallari Bucci aprimora o seu próprio conceito, voltando-o para o direito, incluindo a processualidade que a permeia, dispondo que:

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.¹⁴

Após compreender que a política pública pode ser proveniente de um conjunto de processos (ordenamento de atos) e que esses são juridicamente regulados, cabe ao direito conferir expressão formal e vinculativa a seus propósitos. Do mesmo modo, pautada na conjuntura que confirma que a nova concepção de Estado abre largamente o campo de possibilidades, como acima citado por Chevallier, carregando os traços também por ora descritos – a evolução do princípio da legalidade e ascensão da atuação do poder executivo – é que esse artigo propõe encaixar o plano plurianual como instrumento normativo de um processo de planejamento, passando a descrevê-lo em uma perspectiva ideal.

O PPA, após ser desenvolvido como instrumento normativo de planejamento estratégico no âmbito do poder executivo e sendo submetido ao legislativo, perfaz um compromisso político entre os poderes, tendo o condão de orientar a execução

das políticas públicas por meio das demais leis orçamentárias e os planejamentos setoriais.

Os requisitos necessários para a construção do PPA como documento estratégico normativo deve seguir uma ordem lógica, sendo assim, utilizaremos como respaldo o trabalho técnico realizado pelo TCU, citado neste trabalho, no item que destacou o desenvolvimento do PPA, podendo assim ser resumido: conexão clara entre os eixos, diretrizes estratégicas e programas temáticos; manutenção de metas de caráter mais relevante e estruturante, indicando o órgão responsável para sua execução, o que contribuiu para a transparência e controle; estabelecimento de indicadores que possibilitem verificar o alcance e a efetividade; indicação de valores esperados para os indicadores para possibilitar a avaliação; apresentação dos custos associados de modo pormenorizado, o que dará respaldo para análises qualitativas, viabilizando maior transparência e controle; uma participação social mais efetiva, de forma mensurável na construção das políticas públicas.

No caso de o plano ser construído atentando para requisitos consistentes, estaria atendendo ao que Bucci entende ser a dimensão material da política pública, em que dispõe que a mesma “está no programa, neste que devem especificar os objetivos a atingir e os meios correspondentes, uma vez bem construídos devem apontar também os resultados pretendidos, indicando ainda, quando possível, o intervalo de tempo em que isso deve ocorrer. Tais parâmetros serão úteis na avaliação dos resultados da política pública, após a sua implementação”.¹⁵

Uma vez que o PPA é aprovado pelo legislativo e atende aos preceitos constitucionais, os seus programas traduzem um modelo de desenvolvimento e ganha legitimidade, passando a direcionar os planos táticos e operacionais dos gestores públicos.

O efeito dessa construção seria que o PPA pode ser visto, dentro da estrutura de regulação, como lei que confere obrigações ao Estado que, ao estabelecer objetivos, metas físicas e financeiras, acaba por refletir nas demais peças orçamentárias e, assim, pode ser exigido o seu cumprimento.

Importante salientar que a mesma exigência técnica legislativa e de motivação das decisões normativas, que são levadas em consideração

¹⁴ BUCCI, Dallari. *O conceito de política pública em direito*. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico* (2006, p. 39).

¹⁵ BUCCI, Dallari, 2006, p. 42-43.

para elaboração do PPA, deve incidir também sobre os atos normativos produzidos no interior dos órgãos auxiliares do executivo, já que possuem enorme relevância na estruturação dos mecanismos de implementação e no estabelecimento de regras e *standards* substantivos das políticas públicas.¹⁶

Para finalizar, fica a reflexão de que o conceito de governança se presta a esclarecer algumas das transformações do direito nas sociedades contemporâneas e demonstrar que as diretrizes da boa governança podem ser empregadas em várias perspectivas, contudo, no contexto deste trabalho, é possível indicar que, uma vez institucionalizada pela própria administração pública, inevitavelmente influenciará o conteúdo do plano plurianual como instrumento normativo, bem como na sua implementação e avaliação de resultados.

Jacques Chevallier (2009, p. 139-140) bem descreve a influência que as diretrizes da governança exercem sobre o conteúdo normativo, estabelecendo que:

a governança afeta também o conteúdo da norma. Como o demonstrou Kelsen, o próprio do direito é ser (...) uma “ordem de coerção”, ou seja, de reagir por atos de coerção às condutas consideradas como indesejáveis e contrárias a suas prescrições. Implicando um verdadeiro “poder de exigibilidade”, a coerção se traduz pela faculdade de obter a execução pelos destinatários independentemente de seu consentimento, e, se necessário, contra sua vontade. Ora, a lógica da governança implica, ao contrário, o refluxo desses aspectos de coerção e de unilateralidade tradicionalmente ligados ao direito: ela se fundou, já se viu, sobre uma procura sistemática de consenso.

(...) o desenvolvimento das técnicas de governança mostra que esse “capital de autoridade” não é mais suficiente para dotar o direito do poder normativo necessário: a força da regra de direito não provém mais somente do fato de que ela se enuncia como uma ordem obrigatória, à qual todos devem se submeter; ela depende também, e talvez sobretudo, do consenso que a envolve. Esse consenso supõe que os destinatários participem de sua elaboração: a concertação preliminar, a participação à determinação da norma torna-se a garantia de seu fundamento; o direito torna-se assim um *direito negociado*, que aparece como o fruto de uma deliberação coletiva.

Ademais disso, para ter a governança estruturada em todos os níveis, importante buscarmos as bases construídas no tópico “a governança e sua aplicabilidade no setor público”, retomando o conceito por nós adotado, o que proporcionará qualificar governança, a partir do momento que os governos apresentam a capacidade de assegurar que a vontade dos cidadãos seja capturada nos planejamentos estratégicos, táticos e operacionais.

Além disso, se preste a selecionar pessoas e instituir normas e processos adequados para executar as ações que foram planejadas, a articular a ação de todos os agentes públicos e privados, a alcançar e controlar os resultados previstos estabelecendo indicadores de desempenho para verificar o quanto foi alcançado e, por fim, a divulgar todas essas etapas à sociedade. Com toda certeza, reunirá condições para resolver os conflitos que podem advir entre o “agente” (políticos e gestores públicos) e o “principal”, convergindo os seus interesses ao bem comum da coletividade.

Após essas breves considerações, surge outro tema importante a ser desenvolvido no debate acadêmico e relacionado com o assunto por ora discorrido. Trata-se do necessário controle da implementação de políticas públicas a ser exercido pelos tribunais de contas, que há tempos vem sendo questionado no desempenho de seu nobre *mister* advindo diretamente do texto constitucional, o que precipuamente seria a consolidação do Estado Democrático de Direito, mas que ficará para momento oportuno.

V Notas conclusivas

As observações delineadas neste estudo demonstraram que a evolução do Estado Liberal para o Estado Pós-Moderno trouxe um turbilhão de mudanças, destacadamente um alargamento no espaço de aplicação do princípio da legalidade no seio da administração pública, visto que hoje não está adstrita somente a lei, mas também a princípios e valores. Além disso, o executivo desponta com grande força regulamentadora, especialmente no que tange as políticas públicas.

Neste olhar, tem-se que o PPA pode ser desenvolvido como instrumento normativo estratégico que atente para bases sólidas, elevando a qualidade da participação social, sendo constituído com metas e indicadores precisos que possam viabilizar o seu controle e retroalimentação.

¹⁶ SALINAS, Natasha, 2013, p. 150.

Uma vez sendo construído nestes moldes, ao ser aprovado pelo legislativo e refletido nas demais peças orçamentárias, ganha legitimidade e poderá ser exigido o seu cumprimento (controle judicial e ou controle externo).

Dentro da evolução do Estado, a governança pública ganha destaque como método que pode contribuir sobremaneira na efetividade da consecução de políticas públicas e que suas funções de definir o direcionamento estratégico, supervisionar a gestão, envolver as partes interessadas, gerenciar os riscos estratégicos, gerenciar conflitos internos, auditar e avaliar o sistema de gestão e controle e promover a *accountability* são excelentes diretrizes para que esse objetivo se concretize.

The multiannual plan as a regulatory instrument for public policy planning and the guidelines of good governance

Abstract: The present study presented the development of the Multi-year Plan in Brazil, evidencing that since the institutionalization of the first plan for the quadrennium from 1991-1995 until the one in force from 2008-2011 little evolved, being considered only as a formal law, in which it complied with the constitutional commands which required its elaboration, but did not constitute an instrument of planning capable of subsidizing the actions of government. The technical papers that were used as a research source (IPEA – analysis consolidation report made in PPAs 2012-2015 in ten states, and TCU- in PPA 2016-2019 at the federal level), despite significant methodological evolutions, that the PPA has become more like a financial and budgetary management tool that needs to improve the quality of its indicators and goals, as well as social participation in all its phases. It has in governance applied to the public sector through the Agency Theory a good guideline to assist the public administration in its functions, especially to build the PPA in a more technical way and that assumes the profile of normative instrument of planning and support for implementation of public policies, as their methods allow society to participate effectively in the elaboration and the rules of accountability are applied.

Palavras-chave: Plano plurianual; planejamento; governança; políticas públicas; *accountability*.

Keywords: Multi-year plan. Planning. Governance. Public policy. Accountability.

Referências

- ALTOUNIAN, Cláudio Sarian; SOUZA, Daniel Luiz de; LAPA, Leonard Renne Guimarães. *Gestão e governança pública para resultados: uma visão prática*. 1. ed., reimpr. Belo Horizonte: Fórum, 2018.
- BANCO MUNDIAL. Governance: the world bank's experience, 1994. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/pt/711471468765285964/pdf/multi0page.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2019.
- BOECHAT, Stephan Righi. Orçamento por resultados e direito financeiro. In: CONTI, José Maurício (coord.). *Série Direito Financeiro*. São Paulo: Blucher, 2018.
- BRASIL. IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Relatório de Pesquisa – planejamento e gestão governamental na esfera estadual: uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos PPAs*. Brasília,

2014. Disponível em: http://www.ipea.go.gov.br/redeipea/imagens/pdfs/termo_referencia/relatorio_pesquisa_relatorio_consolidado.pdf. Acesso em: 13 jan. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Referencial para avaliação de governança em políticas públicas*. Disponível em: [file:///C:/Users/TCE/Downloads/Referencial%20 para%20 avalia_o%20de%20governan_a%20em%20pol_ticas%20p_blicas.PDF](file:///C:/Users/TCE/Downloads/Referencial%20para%20avalia_o%20de%20governan_a%20em%20pol_ticas%20p_blicas.PDF). Acesso em: 15 ago. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública*. Disponível em: [file:///C:/Users/tce/Downloads/Referencial%20b_sico%20de%20governan_a%20\(2\).PDF](file:///C:/Users/tce/Downloads/Referencial%20b_sico%20de%20governan_a%20(2).PDF). Acesso em: 15 ago. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Relatório de levantamento – Processo TC 023.984/2015-5 – Acórdão 782/2016 – Plenário*. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/Ac%25C3%25B3rd%25C3%25 3 o%2520782%252F2016-TCU-Plen%25C3%25A1rio/%2520/DTRELEVANCIA%252 Odes c%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/7/false>. Acesso em: 13 jan. 2019.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *O conceito de política pública em direito*. In: *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico* (Maria Paula Dallari Bucci, org.) São Paulo: Saraiva, 2006.

CHEVALLIER, Jacques. *O Estado Pós-Moderno*. Trad. Marçal Justen Filho. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

CHEVALLIER, Jacques. A governança e o direito. *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*, Belo Horizonte, ano 3, n. 12, p. 129-146, out./dez. 2005. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdicntd=33300>. Acesso em: 10 jan. 2019.

CONTI, José Maurício. *Levando o Direito Financeiro a sério: a luta continua*. 2. ed. São Paulo: Blucher, 2018.

COUTINHO, Doris Terezinha Pinto Cordeiro de Miranda. Finanças públicas: travessia entre o passado e o futuro. In: CONTI, José Maurício (Coord.). *Série Direito Financeiro*. São Paulo: Blucher, 2018.

CUNHA, Alexandre dos Santos; CARDOSO JR, José Celso (Org). *Planejamento e avaliação de políticas públicas*. 1. ed. Brasília: Ipea, 2015.

DE PALMA, Juliana Bonacorsi. *Atividade normativa da Administração Pública: estudo do processo administrativo normativo*. Tese de doutorado defendida na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2014.

DI PIETRO, Maria Sílvia Zanella. *Direito Administrativo*. 30 ed. São Paulo: Atlas, 2017.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. *A reorganização do processo de planejamento do Governo Federal: Texto para Discussão nº 726*. Brasília: IPEA, 2000.

HARADA, Kiyoshi. *Direito Financeiro e Tributário*. 26. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2017.

HENRIQUES, Antônio; MEDEIROS, João Bosco. *Metodologia científica na pesquisa jurídica*. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

JACOBY FERNANDES, J.U. *Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência*. 4. ed. ver. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. *Metodologia do trabalho científico*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MARINI, Caio; MARTINS, Humberto Falcão. Governança pública contemporânea. *Revista do Tribunal de Contas da União*, ano 46, número 130, p. 42-53, maio/ago., 2014.

MOTTA, Fabricio. O paradigma da legalidade e o direito administrativo. In: DI PIETRO, Maria Sylvia (Org.). *Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2010, p. 197-229.

NARDES, João Augusto Ribeiro; ALTOUNIAN, Cláudio Sarian; VIEIRA, Luiz Afonso Gomes. *Governança pública: o desafio do Brasil*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

OCDE. *Entidades fiscalizadoras superiores e boa governança*. Brasília, DF: Tradução: TCU, 2015. Disponível em: file:///C:/Users/TCE/Downloads/entos_2015_fortalecimento_controle_social_seminario_SIGDPP01_material_didatico_SAI%20a%20Good%20Governance%20Portugu_s%20-%20fase%20preliminar%202.pdf. Acesso em: 15 de ago. 2018.

OTERO, Paulo. *Legalidade e administração pública: o sentido da vinculação administrativa à juridicidade*. Coimbra: Almedina, 2003 (p.45-90 e 137-192).

SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. *Avaliação legislativa no Brasil: apontamentos para uma nova agenda de pesquisa sobre o modo de produção das leis*. Brasília: Revista Brasileira de Políticas Públicas, v. 3, n2, jul-dez 2013.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*. 7. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

Goiânia, 28 de janeiro de 2019.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

GOMES, Vera Núbia Zandonadi. O plano plurianual como instrumento normativo de planejamento de políticas públicas e as diretrizes da boa governança. *Fórum Administrativo – FA*, Belo Horizonte, ano 19, n. 219, p. 67-76, maio 2019.
