

*DO PROGRAMA ELEITORAL AO PLANOPLURIANUAL: A
CONSTRUÇÃO DA GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA*

Jair Eduardo Santana(*)

Mestre e Direito do Estado pela PUC/SP. Advogado, parecerista e professor. Presta consultoria e assessoramento técnico para entidades públicas e privadas. Conferencista e palestrante presente em todos os Estados brasileiros e no exterior, sempre tratando de temas ligados ao Direito Público e à Governança. Autor de diversos livros e artigos publicados em revistas especializadas. Atuou por 18 anos na magistratura estadual de Minas Gerais onde exerceu a judicatura eleitoral.

Fábio Luís Guimarães(*)

Pós-graduado pela Escola de Governo da Fundação João Pinheiro. Procurador Municipal. Advogado.

(*) São autores do livro “Direito Eleitoral – Para Compreender a Dinâmica do Poder Político”, 4ª ed., 2012, Editora Fórum.

O programa eleitoral de governo. Ao modificar a Lei n.º 9.504/97, a Lei n.º 12.034, de 29 de setembro de 2009, acrescentou um nono documento às exigências formais para o registro de candidatura: as propostas defendidas pelo candidato a Prefeito, a Governador de Estado e a Presidente da República.

Bem ou mal, as propostas foram elaboradas e apresentadas pelos candidatos, na ocasião do registro de candidatura, indicando suas “promessas de campanha”. No entanto, devemos ressaltar que estas propostas, para os eleitos, são muito mais que promessas... Elas passam a formar necessariamente a base de seu programa de governo, os parâmetros de seu planejamento ao longo do mandato. Em suma: o PPA (Plano Plurianual) está intimamente associado a estas propostas.

O TSE, ao editar a Resolução n.º 23.373, não pormenorizou o conteúdo destas propostas, deixando livre aos candidatos os temas, os objetivos, a abordagem, a

metodologia com que concretizariam suas promessas, não estabelecendo nenhum parâmetro normativo para que fossem apresentadas, assegurando aos candidatos total liberdade de convencimento dos eleitores, os quais, portanto, deveriam julgar candidato e proposta mais adequada para seu governo.

Naturalmente que as propostas vencedoras foram muito mais elaboradas com os recursos de marketing eleitoral do que com as técnicas de planejamento governamental. As propostas levadas a registro de candidatura deveriam apresentar ao eleitor a capacidade de o candidato identificar as deficiências do serviço público de um modo geral e as respostas estratégicas para seu saneamento.

Àqueles, todavia, que foram aprovados no escrutínio, cabe agora traduzir, em defesa de sua legitimidade política, estas propostas num plano de ação governamental, a começar pelo PPA.

O plano plurianual de ações governamentais. O PPA não possui um regramento objetivo. A Lei n.º 4.320/64 menciona uma previsão plurianual (trienal, mais exatamente) para as receitas e despesas de capital. As disposições que foram feitas na Lei de Responsabilidade Fiscal foram vetadas. Em nível federal, foi editado o Decreto n.º 2.829, de 29 de outubro de 1998, que adota técnicas de elaboração e execução do PPA de 2000-2003. E só.

Aos eleitos, portanto, que deverão elaborar seus respectivos PPA's, cabe o mister de programar a ação de seu governo ao longo de seu mandato eletivo, considerando a visão estratégica desenvolvida no programa de governo registrado juntamente com sua candidatura, pormenorizando objetivos e técnicas de atuação da máquina pública.

No caso dos governos municipais que se iniciarão em janeiro de 2013, é imprescindível que as propostas de governo sejam ampliadas para todas as ações de competência do Município, considerando o rol do art. 30 da Constituição de 1988. O PPA que será elaborado deverá contemplar as ações de governo de longo prazo nas áreas de educação, saúde, transporte, ordenação territorial, proteção ambiental e do patrimônio histórico-cultural, inclusão e desenvolvimento social e infraestrutura, além de outras que forem específicas da realidade municipal. Sempre apresentando objetivos estratégicos ao desenvolvimento local. Ou seja: desejará o ideal, dentro do possível.

No PPA, o gestor também deverá considerar a maneira pela qual administrará os meios de ação de seu governo. Tratará das transferências constitucionais e voluntárias, da ampliação das fontes de receita própria, do controle de custos das atividades públicas, da política de pessoal, da gestão do patrimônio municipal. Aqui, o Prefeito atentará para o funcionamento da máquina pública, zelando pela eficiência de suas ações.

Considerando a natureza instrumental do PPA em relação ao planejamento de médio e curto prazos, também deve ser feita a dosimetria das propostas do candidato vitorioso em relação às possibilidades reais da execução das ações necessárias para sua concreção. Em suma, deverá avaliar o custo e o risco de implementação das ações propostas, a partir do ambiente em que estão situadas (fazendo uma análise

macroeconômica das políticas municipais).

A formatação do PPA, pelo visto, ostenta aspectos técnicos, indispensáveis para a elaboração de um bom plano de governo. Mas não dispensa aspectos políticos, apropriados ao Estado Democrático de Direito em que vivemos, pelo qual a sociedade civil pode e deve ser chamada à sua responsabilidade de informar o conteúdo do plano plurianual das ações governamentais. Deve-se lembrar que um governo democrático consegue superar eventuais dificuldades prestacionais com o apoio da própria sociedade a que serve.