

Couto, Leandro Freitas; Cardoso Júnior, José Celso

Working Paper

A função dos planos plurianuais no direcionamento dos orçamentos anuais: Avaliação da trajetória dos PPAS no cumprimento da sua missão constitucional e o lugar do PPA 2020-2023

Texto para Discussão, No. 2549

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Couto, Leandro Freitas; Cardoso Júnior, José Celso (2020) : A função dos planos plurianuais no direcionamento dos orçamentos anuais: Avaliação da trajetória dos PPAS no cumprimento da sua missão constitucional e o lugar do PPA 2020-2023, Texto para Discussão, No. 2549, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/240744>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

TEXTO PARA DISCUSSÃO

2549

**A FUNÇÃO DOS PLANOS PLURIANUAIS NO
DIRECIONAMENTO DOS ORÇAMENTOS
ANUAIS: AVALIAÇÃO DA TRAJETÓRIA DOS
PPAS NO CUMPRIMENTO DA SUA MISSÃO
CONSTITUCIONAL E O LUGAR DO
PPA 2020-2023**

**Leandro Freitas Couto
José Celso Cardoso Junior**



A FUNÇÃO DOS PLANOS PLURIANUAIS NO DIRECIONAMENTO DOS ORÇAMENTOS ANUAIS: AVALIAÇÃO DA TRAJETÓRIA DOS PPAS NO CUMPRIMENTO DA SUA MISSÃO CONSTITUCIONAL E O LUGAR DO PPA 2020-2023

Leandro Freitas Couto¹
José Celso Cardoso Junior²

1. Analista de planejamento e orçamento e técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest). *E-mail:* leandro.couto@ipea.gov.br.

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diest. *E-mail:* josecelso.cardoso@ipea.gov.br.

Governo Federal

Ministério da Economia

Ministro Paulo Guedes

ipea

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Carlos von Doellinger

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Manoel Rodrigues Junior

Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Flávia de Holanda Schmidt

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Nilo Luiz Saccaro Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura

André Tortato Rauen

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Ivan Tiago Machado Oliveira

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação

Mylena Fiori

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Texto para Discussão

Publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas em desenvolvimento pelo Ipea com o objetivo de fomentar o debate e oferecer subsídios à formulação e avaliação de políticas públicas.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2020

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).
Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

JEL: O210; H61; H11; H500.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO	7
2 PLANEJAMENTO E PLANO PLURIANUAL.....	8
3 PPA, ORÇAMENTO E FINANÇAS PÚBLICAS NO BRASIL PÓS CF/1988.....	12
4 ABORDAGENS E FUNÇÕES DOS PLANOS PLURIANUAIS DE 2000 A 2019	18
5 AS RELAÇÕES INSTÁVEIS ENTRE PLANO E ORÇAMENTO.....	25
6 O PPA 2020-2023: FRAGILIZAÇÃO DO INSTRUMENTO E PERSPECTIVAS DE RESGATE	33
7 CONCLUSÕES	49
REFERÊNCIAS	52
APÊNDICE A	56

SINOPSE

O objetivo deste trabalho é avaliar o quanto o Plano Plurianual (PPA) tem conseguido cumprir sua missão constitucional de orientar as decisões alocativas por meio do processo orçamentário. Para tanto, discute as funções do planejamento governamental e sua relação com as finanças públicas, com o objetivo de apresentar a trajetória do plano desde 2000, com as diferentes funções que o instrumento desempenhou. Com base nessas discussões, apresenta as mudanças propostas para o PPA 2020-2023, buscando demonstrar como estas dialogam com esse histórico e como podem fortalecer ou fragilizar o instrumento, destacando ainda as contribuições do Congresso Nacional durante a tramitação do plano no Poder Legislativo. Este estudo indica que todo o regime de governança orçamentária – inclusive o quadro geral da política fiscal e proteção das despesas financeiras – influencia as possibilidades de realização dessa conexão, de forma que possa orientar a elaboração e a execução do orçamento. Fica evidente que abordagens e funções do PPA precisam estar alinhadas para que se potencializem as capacidades do instrumento. Todavia, uma discussão que se resume a apenas um instrumento tende a ser limitada e levar a decisões equivocadas, como é a proposta de extinção do PPA.

Palavras-chave: planejamento governamental; Plano Plurianual; governança orçamentária; orçamento público; PPA 2020-2023.

ABSTRACT

The purpose of the article is to assess how much the Multi-Year Plan (MYP) has managed to fulfill its constitutional mission to guide allocative decisions through the budget process. To this end, it discusses the functions of government planning, its relationship with public finances, to present the trajectory of the Plan since 2000, with the different functions that the instrument played. Based on these discussions, it presents the proposed changes for the Multi-Year Plan 2020/2023, seeking to demonstrate how they dialogue with this history and how they can strengthen or weaken the instrument, also highlighting the contributions of the National. The article indicates that the entire budgetary governance regime, including the general framework of fiscal policy and protection of financial expenses, influences the possibilities of making this connection in a way that can guide the preparation and execution of the budget. It is evident that MYP's approaches and functions need to be aligned in order to enhance the instrument's capabilities. However, a discussion that is limited to just one instrument tends to be limited and lead to wrong decisions, as is the proposal for extinction of the PPA.

Keywords: government planning; multi-year plan; budgetary governance; public budget; multi-year plan 2020/2023.

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) instituiu novos instrumentos para a estruturação do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal (SPOF). O planejamento de médio prazo, concretizado no Plano Plurianual (PPA) e submetido ao Congresso Nacional no primeiro ano de governo, deveria orientar as leis orçamentárias anuais, com o intermédio das leis de diretrizes orçamentárias que, para além das questões fiscais, deveriam apontar as prioridades do orçamento do ano subsequente.

Os primeiros PPAs, no entanto, eram bastante genéricos, com declarações de intenções e projetos amplos. Foi a partir do PPA 2000-2003 que se buscou reposicionar a relação entre o plano e o orçamento, de modo que a programação construída com base em um planejamento de médio prazo pudesse orientar as decisões alocativas.

Desde então, o PPA passou por várias transformações em termos de processo e metodologia, retratando abordagens distintas para o planejamento. Além disso, foram atribuídas a esse plano várias funções ao longo dos cinco planos já executados e do PPA 2020-2023, enviado ao Congresso em agosto de 2019, que se revezaram no percurso do instrumento.

Por sua vez, o orçamento também não ficou estático, tanto do ponto de vista da elaboração quanto do da sua execução. Arranjos específicos para execução de prioridades, maior flexibilidade para o gasto, introdução da impositividade de emendas parlamentares – sejam individuais ou de bancada – ou parâmetros para a limitação do crescimento das despesas são exemplos dessas mudanças.

Diante desse cenário dinâmico, considerando-se a nova mudança metodológica proposta para o PPA 2020-2023 e a recente proposição do governo federal de retirar o Plano Plurianual da CF/1988, cabe questionar o quanto esse instrumento conseguiu cumprir sua missão constitucional de orientar os orçamentos, e quais as razões disso.

Para responder a essa questão, esse trabalho se divide em sete seções, incluindo-se esta introdução. Na segunda seção, o Plano Plurianual será localizado nas práticas e funções de planejamento governamental. Na terceira seção, serão apresentadas algumas disjuntivas críticas que envolvem a relação entre o planejamento, o PPA, o orçamento e as finanças públicas. Na quarta seção, recupera-se a trajetória dos PPAs do período 2000-2019, buscando identificar abordagens e funções distintas que esse instrumento assumiu ao longo dos anos. Na quinta seção, será discutido o quanto essas alterações

contribuíram para orientar ou distanciaram o plano do orçamento. A sexta seção é dedicada às mudanças propostas para o PPA 2020-2023, buscando demonstrar o quanto estas dialogam com esse histórico e como podem fortalecer ou fragilizar o instrumento, destacando ainda as contribuições do Congresso Nacional durante a tramitação do PPA nessa casa. Por fim, apresentam-se as conclusões.

De fato, essa relação entre plano e orçamento não é unidirecional, não dependendo exclusivamente do processo e do formato do próprio PPA. Todo o regime de governança orçamentária – inclusive, o quadro geral da política fiscal e da proteção das despesas financeiras – influencia as possibilidades de realização dessa conexão, de forma que possa orientar a elaboração e execução do orçamento. Fica evidente que abordagens e funções do plano precisam estar alinhadas para que se potencializem as capacidades do instrumento. Todavia, uma discussão que se resume a apenas um instrumento tende a ser limitada e levar a decisões equivocadas, como é a proposta de extinção do PPA.

2 PLANEJAMENTO E PLANO PLURIANUAL

O planejamento governamental deveria ser um exercício cotidiano intrínseco ao próprio ato de governar. Definir prioridades, coordenar sua implementação, articular apoios, bem como monitorar e avaliar as políticas públicas fazem parte do roteiro de planejamento governamental. A dimensão territorial brasileira, seu sistema federativo único e o também singular presidencialismo de coalização¹ impõem desafios adicionais ao planejamento do governo federal (Abranches, 2018).

O planejamento, portanto, não pode ser confundido com o ato de elaborar planos, embora essa seja uma característica e tradição no Brasil, principalmente pela proeminência que os planos nacionais de desenvolvimento (PNDs) adquiriram durante o regime militar. As discussões em torno da inserção dos instrumentos de planejamento na CF/1988 foram contaminadas por essa ligação histórica dos PNDs com o regime autoritário e as ideias neoliberais que ganhavam força nos anos 1980, que os questionavam. Por sua vez, a necessidade de transparência, controle e compartilhamento de decisões que acompanhavam a abertura democrática – tanto do ponto de vista do Poder Legislativo quanto da sociedade – agregava outros elementos à discussão que reforçavam a defesa desses instrumentos.

1. Abranches, S. *Presidencialismo de coalização: raízes e evolução do sistema político brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

Antes mesmo do regime militar, as bases de um sistema nacional de planejamento e do regime de governança orçamentária começaram a ser estruturadas, tendo marco importante a Lei nº 4.320/1964, que organizaria as finanças públicas brasileiras, a partir da criação do então Ministério do Planejamento (MP) em 1962, cujo primeiro ministro foi Celso Furtado. O regime autoritário aproveitou-se dessa estrutura e implementou sua estratégia de desenvolvimento explicitada nos PNDs, mas que trazia uma concepção maior de planejamento, com um tripé que ainda envolvia o orçamento-programa e o alinhamento do desembolso financeiro (Oliveira, 2017).

Os debates constituintes reuniram as críticas à centralização política que se somavam às ideias liberais quanto a uma demasiada intervenção estatal na economia, em momento de aguda crise econômica em que o Brasil – passado o período do milagre dos anos 1970 – convivia com a hiperinflação. Todavia, essa conjugação não foi suficiente para retirar da Carta Magna os elementos que viriam fixar os marcos do planejamento governamental e compor um novo regime de governança orçamentária, principalmente pelo arranjo construído entre o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) (Barcelos, 2012).

Arantes Paulo define esse *sistema constitucional de planejamento* como um conjunto de normas que “permitem o controle dos detentores de poder, na medida em que disciplina como devem ser disponibilizados e gastos os recursos públicos” (Arantes Paulo, 2016, p. 80). Como esse controle é um dos elementos para a proteção do regime democrático, essas normas ganhariam peso de normas de direito fundamental da nossa Constituição. A participação do Legislativo no processo de planejamento e orçamentação, portanto, e seu viés de controle acabaram sendo fundamentais para a presença dessas normas no quadro constitucional brasileiro e ainda seriam marcantes na implementação dos seus instrumentos.

Por sua vez, Garcia (2000) demonstra que essa exigência parlamentar ao Poder Executivo para explicitação de suas metas, seus objetivos e a direcionalidade do gasto público em geral – por meio dos instrumentos de planejamento, orçamento e controle – ainda recorreu à abordagem de planejamento normativo e economicista, que havia vigido durante o regime militar. Segundo o autor,

nos países desenvolvidos, praticavam-se modalidades diversas de planejamento público como requisito necessário à condução do governo em seu conjunto, e não apenas como algo relativo à organização da aplicação dos recursos econômicos. Todavia, nada disso foi contemplado quando das definições constitucionais sobre o planejamento governamental (Garcia, 2015, p. 21).

De toda a forma, a CF/1988 inaugura uma nova institucionalidade para o planejamento e o orçamento público. Segundo Barcelos, inicia-se em 1988 um novo regime de governança orçamentária, que substitui e complementa, em alguns aspectos, aquele construído em 1964 com a Lei nº 4.320. O Plano Plurianual e a ligação com os orçamentos anuais, intermediados pela LDO anual, deveriam ser os orientadores da ação do governo e indicadores para a iniciativa privada. Na ausência de regulamentações específicas, o PPA passou a ser, em verdade, o principal instrumento formal de planejamento do país (Barcelos, 2012).

Paralelamente a isso, havia um movimento crescente da perspectiva liberal sobre o Estado brasileiro, que se refletiu na desestatização e no desmonte institucional de áreas cujo planejamento setorial haviam sido referência no período desenvolvimentista. Em particular, na infraestrutura, as áreas de transporte e energia. Isso reforça, de outro modo, a centralidade do PPA como instrumento de planejamento governamental, na medida em que os instrumentos setoriais perdem força.

Com os instrumentos setoriais fragilizados, o governo federal buscou avançar na institucionalização do SPOF, com a promulgação da Lei nº 10.180/2001. São destacadas as seguintes finalidades do sistema:

- formular o planejamento estratégico nacional;
- elaborar planos nacionais, setoriais e regionais de desenvolvimento econômico e social;
- formular o PPA, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais;
- gerenciar o processo de planejamento e orçamento federal; e
- promover a articulação com os estados, o Distrito Federal (DF) e os municípios, com vistas à compatibilização de normas e tarefas afins aos diversos sistemas, nos planos federal, estadual, distrital e municipal.

Para tanto, seria competência das unidades de planejamento do SPOF elaborar e acompanhar a execução dos planos – inclusive do PPA – e fazer a avaliação da execução de planos e programas, buscando subsidiar a alocação dos recursos públicos, a política de gastos e a coordenação das ações de governo. Ademais, o sistema previa ainda a manutenção e o fortalecimento de práticas de monitoramento e avaliação na administração pública.

Ainda, caberia ao planejamento, no âmbito do SPOF, a identificação, a análise e a avaliação dos investimentos estratégicos do governo. Nessa linha, seria sua atribuição o estabelecimento de políticas e diretrizes para atuação das empresas estatais. Por fim,

estaria ainda no seu escopo a realização de estudos e pesquisas socioeconômicas, bem como análises de políticas públicas, buscando seu contínuo aperfeiçoamento.

De um lado, isso representava a busca pelo fortalecimento da institucionalização do planejamento e, em particular, da presença do MP como coordenador de funções típicas do núcleo de governo (Couto e Magalhaes, 2018). De outro lado, denota com clareza que as funções de planejamento ultrapassavam sobremaneira as atividades relacionadas à elaboração e ao acompanhamento do PPA. Parte dessas funções, no entanto, não chegaram a desenvolver-se no âmbito do SPOF, tendo sido assumidas pela Casa Civil da Presidência da República (PR) durante o primeiro governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Esse foi o caso de identificação e gestão dos investimentos prioritários ou estratégicos governamentais, por exemplo.

Principalmente a partir da segunda metade dos anos 2000, houve um período de fortalecimento do planejamento setorial. Cardoso Junior e Gimenez fizeram um levantamento de trinta documentos de planejamento e desenvolvimento que haviam sido construídos entre 2003 e 2010, destacando, no entanto, que mais do que orientar o crescimento econômico observado no período, estes haviam sido produtos desse crescimento (Cardoso Junior e Gimenez, 2011). A partir de 2007, contudo, é que os documentos passam a ter um caráter mais concreto, mais pragmático, ao contrário do grau de generalização e foco em diagnóstico observado até então.

Nessa linha, Cardoso Junior (2019) identifica a existência de uma disjuntiva crítica entre o planejamento e o Plano Plurianual. Embora seja instrumento importante, com a força constitucional, para a concretização da função planejamento governamental, não abrange sua totalidade. A confusão entre planejamento e PPA tem duas consequências diretas para o debate em torno do tema. No primeiro plano, desloca a própria discussão em torno do papel do Estado para a condução de estratégia nacional de desenvolvimento. A discussão do planejamento passa a ser quanto à funcionalidade e às metodologias do instrumento. Em segundo lugar, o PPA torna-se o palco central de várias outras disputas em torno do direcionamento do Estado e de governos, em que se revelam outras tantas disjuntivas críticas do planejamento governamental brasileiro, entre PPA *versus* orçamento *versus* finanças públicas, ou PPA *versus* gestão e PPA *versus* controle.

Essas disjuntivas se traduzem, entre outros fatores, em abordagens e funções distintas, que são atribuídas ao PPA como parte da concepção de planejamento adotada pelos diferentes governos. Por abordagens distintas, aqui se faz referência às metodologias e às perspectivas a partir das quais o plano é construído e elaborado, como planejamento

territorial, planejamento participativo, planejamento estratégico situacional ou até mesmo planejamento tradicional do tipo classificador contábil ou planejamento normativo de viés econômico. Não excludentes, essas distintas abordagens favorecem determinadas funções típicas do planejamento que podem ser atribuídas ao PPA, como a gestão estratégica, a gestão territorial e a gestão de transversalidades, além das funções tradicionais alocativa, distributiva ou estabilizadora, própria dos instrumentos de orçamento público.

É preciso, pois, entender quais abordagens e funções, na macrofunção de planejamento, foram atribuídas ao PPA ao longo do tempo e se isso conseguiu traduzir-se em orientação de decisão alocativa orçamentária, conforme prevê a Constituição, na direção de estratégia de desenvolvimento anunciada. Assim, pode-se resgatar o debate mais estratégico a respeito do Estado e do planejamento, relacionando-o com as discussões a respeito de funções e metodologias do plano.

Claramente, o quadro legal vigente não define com precisão quais as funções do planejamento governamental seriam atribuídas ao PPA, até mesmo porque leis complementares que deveriam reger o tema não foram editadas passadas três décadas da promulgação da Constituição. Assim, essas funções vão sendo testadas à medida que o instrumento vai desenvolvendo-se, com visões políticas distintas a partir de governos que traduziam ideologias, defendiam práticas e traziam experiências distintas de planejamento. Antes, porém, aprofundaremos a discussão das disjuntivas críticas envolvendo o planejamento, o PPA, o orçamento e as finanças públicas, para compreender melhor o quadro em que essas dinâmicas se desenvolvem.

3 PPA, ORÇAMENTO E FINANÇAS PÚBLICAS NO BRASIL PÓS CF/1988

A relação entre planejamento e orçamento está marcada, no Brasil, por um *nível insuficiente de institucionalização*. Por nível de institucionalização queremos nos referir aos condicionantes técnicos e políticos adequados para um desempenho satisfatório de qualquer função governamental.² Uma das formas pelas quais tal situação de institucionalização insuficiente e de descrédito manifesta-se no cotidiano de – ou na tentativa de – exercício

2. No caso da função planejamento: *i)* conceitos, normativos e arranjos administrativos e operacionais ainda pouco claros e compatíveis com a complexidade e os objetivos da função; *ii)* recursos humanos, financeiros e tecnológicos não totalmente condizentes com o desempenho institucional requerido; e *iii)* baixa centralidade e legitimidade política da função planejadora, por meio das quais esta pudesse ser efetivada como parte integrante e necessária das capacidades governativas de modo geral.

da função planejamento governamental no plano federal brasileiro pode ser observada pelo o que em Cardoso Junior (2019) se chamou de *disjuntivas críticas* dessa função.³

O autor defende que essas disjuntivas se manifestam em três níveis. No nível macro institucional, localizar-se-iam as disjuntivas entre planejamento *versus* PPA, ao lado das discussões entre técnica *versus* política ou planejamento *versus* capitalismo, planejamento *versus* democracia ou planejamento *versus* desenvolvimento. No nível mesoinstitucional, encontrar-se-iam as disjuntivas entre planejamento *versus* orçamento *versus* finanças públicas *versus* gestão. No nível micro, localizar-se-iam questões mais operacionais, como coesão *versus* fragmentação, regras formais *versus* regras informais, área meio *versus* área fim.

Em vista disso, é preciso dizer que, talvez, a mais crítica das disjuntivas seja a que relaciona PPA e finanças públicas de modo geral, orçamento aí incluído. Desde a Lei de Finanças (Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964), mas sobretudo após a CF/1988 e o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar – LC nº 101, de 4 de maio de 2000) e a Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016 (que institui o Novo Regime Fiscal, a vigorar por vinte exercícios financeiros, estabelecendo limites individualizados para as despesas primárias), vem-se desenvolvendo no Brasil um lento – *porém contínuo* – processo de institucionalização de cunho fiscalista e um enrijecimento jurídico-normativo das funções de orçamentação e controle interno dos gastos públicos – ambas a partir de justificativa teórica associada à transparência e à responsabilização.⁴ Essa discussão, portanto, passa a ser central também para o debate sobre as disjuntivas do nível macro, entre planejamento e desenvolvimento; disso decorre que a discussão em torno do PPA precisa necessariamente considerar o papel central do planejamento como promotor de uma estratégia de desenvolvimento e as condicionalidades para sua incorporação aos instrumentos de orçamento e gestão.

O processo foi acelerado durante a década de 1990, em função de alguns condicionantes prévios, conforme descrito a seguir.

3. Por *disjuntivas críticas* no exercício da função planejamento, queremos nos referir a um conjunto de pares – e às vezes trios – de dimensões e situações que desnudam a distância entre os mundos real e formal do planejamento governamental *vis-à-vis* o do orçamento federal no dia a dia da gestão pública brasileira. Há uma boa dose de inspiração, para a construção das disjuntivas críticas, na abordagem desenvolvida, por exemplo, por Bourdieu (1996; 2014). E já há alguns trabalhos que abordam esses temas por essa ótica, embora de maneira não tão explícita, como é o caso específico do planejamento no Brasil, em Santos (2011), Moretti (2012) e Ventura (2015).

4. Para tanto, ver os determinantes principais desse processo nos trabalhos de Braga (1993; 1997) e Massoneto (2006), além de Bercovici e Massoneto (2006).

- 1) Exigências de organismos internacionais (notadamente, Fundo Monetário Internacional – FMI e Banco Mundial), como condição para liberação ou renovação de empréstimos em moeda estrangeira.
- 2) Fim da conta-movimento do Banco do Brasil (BB) em 1986 e criação na CF/1988 do Orçamento Geral da União (OGU), do Orçamento da Seguridade Social (OSS), jamais implementado nos moldes preconizados pela Constituição, e do Orçamento das Empresas Estatais (OEE).
- 3) Empoderamento e crescente blindagem institucional das organizações federais destinadas ao gerenciamento da moeda (Banco Central do Brasil – BCB) e da dívida pública (Secretaria do Tesouro Nacional – STN, via Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – Siafi), bem como à unificação e à especificação do processo de contabilização orçamentário-financeira do gasto público (Secretaria de Orçamento Federal do Ministério da Economia – SOF/ME, via Siafi e Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – Siop).⁵

Além desses, apresentam-se outros fatores dignos de nota.

- 1) A hiperinflação e o descontrole orçamentário decorrentes do fracasso do Plano Collor no biênio 1991-1992, com o conseqüente *impeachment* do então presidente.
- 2) O escândalo de corrupção dos *anões do orçamento* ao longo do biênio 1992-1993, com envolvimento de parlamentares em torno da malversação dos recursos públicos.
- 3) A estabilização monetária trazida pelo Plano Real, cuja engenharia financeira necessária ao seu êxito exigia, em concordância com Belluzzo e Almeida (2002):
 - a) manutenção da taxa oficial de juros permanentemente acima das taxas internacionais, de modo a estimular a entrada de capitais externos, tornando a nova moeda sobrevalorizada em relação às principais moedas estrangeiras – sobretudo o dólar e o euro –, de sorte a baratear artificialmente os preços dos bens e serviços importados, e, com isso, por meio da abertura comercial e financeira e da concorrência externa, forçar a quebra da inércia inflacionária doméstica e a convergência dos preços internos para algo próximo dos padrões internacionais vigentes; e
 - b) a geração de *superávits* fiscais primários permanentes, obtidos por meio da seguinte combinação:

5. O Siafi é um sistema contábil que tem por finalidade realizar todo o processamento, controle e execução financeira, patrimonial e contábil do governo federal brasileiro. O sistema foi desenvolvido pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) e implementado em 1987. O Siop é o sistema informatizado que desde 2009 suporta os processos de planejamento e orçamento do governo federal. O sistema foi criado pela SOF/ME, com o objetivo de integrar os antigos Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (Sigplan) e Sistema Integrado de Dados Orçamentários (Sidor).

- privatização de ativos estatais;
- reformas sociais e gerenciais com vista a reduzir e racionalizar os gastos públicos reais;
- criação, aumento e centralização de tributos referentes ao Poder Executivo federal, incluindo-se a desvinculação de recursos por meio de sucessivas medidas provisórias (Fundo Social de Emergência – FSE, Fundo de Estabilização Fiscal – FEF e Desvinculação de Receitas da União – DRU);
- aprovação da LRF em 2000, com vistas, sobretudo, ao estabelecimento de limites superiores – ou tetos – para os gastos públicos com pessoal e outras despesas reais, e ao enquadramento fiscal e financeiro dos entes subnacionais da Federação. Além disso, estabelece-se a garantia jurídica do governo federal quanto ao pagamento dos compromissos financeiros com a dívida pública;
- aprovação da EC nº 95/2016, que institui o Novo Regime Fiscal, a vigorar por vinte exercícios financeiros, estabelecendo limites individualizados para as despesas primárias da União; e
- instituição do regime de metas de inflação após a crise cambial de 1999, sustentada por meio de um tripé de políticas macroeconômicas composto por política monetária de manutenção de juros domésticos elevados, administração da taxa de câmbio apreciada e geração permanente de *superávits* fiscais primários.

Tudo isso de modo a transmitir ao mercado financeiro e aos demais agentes privados – nacionais e estrangeiros – a sensação de *confiança* na capacidade do governo de honrar seus compromissos com a sustentabilidade e a solvabilidade da dívida pública federal, desde então gerida pela lógica dominante da *financeirização* (Braga, 1993; 1997).

A par dos processos narrados anteriormente, sendo a manutenção da estabilização monetária a função-objetivo primordial da gestão macroeconômica desde o Plano Real – e considerando-se ainda o ambiente político-ideológico da década de 1990, de liberalização dos mercados e redução do papel e do tamanho do Estado brasileiro em suas relações com a sociedade e o mercado –, não é de estranhar que, do ponto de vista estratégico, a macrofunção planejamento tenha sido interpretada e aplicada para reforçar o caráter fiscal do orçamento, relegando-se ao segundo ou terceiro planos a estruturação dos condicionantes técnicos e políticos necessários à institucionalização do PPA como instrumento central do processo de planejamento governamental no país.

Nessa linha, não é o PPA que orienta o orçamento, mas o orçamento que condiciona o plano; norma geral que vem presidindo as discussões sobre o instrumento, subvertendo o princípio constitucional que o criou. Além disso, do ponto de vista tático-operacional,

três princípios gerais, originalmente positivos, de concepção do desenho institucional do PPA no bojo da CF/1988, não encontraram condições propícias para se realizar, a saber.

De acordo com o primeiro, o desejo das forças sociais e políticas da redemocratização de verem reduzido o alto grau de autoritarismo e discricionariedade no exercício do planejamento nacional, sobretudo durante o regime militar, induziu os constituintes a encurtarem o horizonte de planejamento formal do governo, restringindo-o ao mandato quadrienal de cada presidente doravante eleito e atrelando um mandato a outro, visto que – no seu primeiro ano de exercício – cada governo eleito teria de formular seu PPA para o quadriênio seguinte, ao mesmo tempo que executasse o último ano do PPA elaborado pelo governo anterior. Supostamente, tal artifício visava reduzir a probabilidade de descontinuidades abruptas das políticas públicas entre um governo e outro, sem, no entanto, impedir que o novo governo pudesse dispor de suas prerrogativas para criação e implementação do seu próprio plano de governo por meio de um novo PPA quadrienal.

Em segundo lugar, o desejo anterior, de ver doravante expandida a participação popular direta (via conselhos de políticas públicas e demais formas de participação social no circuito de políticas públicas) e indireta (por meio de representação eleitoral parlamentar) na construção dos desígnios do país, levou os constituintes a formatarem ritos processuais de elaboração e aprovação legislativa do Plano Plurianual – quadrienalmente –, bem como da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual – estas duas, anualmente –, cujas dinâmicas e cujos determinantes específicos em cada caso, sempre premidos pelo curto intervalo de tempo entre um instrumento e outro, jamais tiveram condições plenas de estabelecerem-se. Isso conduziu, na verdade, a um excesso de burocratismo procedimental nos processos anuais de planejamento e relacionamento entre a LDO e a LOA, e a um esvaziamento progressivo do PPA como instrumento principal de definição de diretrizes, prioridades, metas e orçamento do plano (Santos, Ventura e Neto, 2017). Ao contrário, foram as dinâmicas e as circunstâncias anuais de definição dos limites orçamentários de cada emenda parlamentar, política, programa ou ministério setorial que – agindo sob a batuta maior das condições já narradas para a manutenção da estabilidade monetária do país – passaram a pautar o escopo e o potencial do planejamento em termos da formulação de diretrizes, objetivos, metas e prazos do PPA.

Enfim, o terceiro dos princípios gerais aludidos refere-se ao que, crescentemente ao longo dos anos 1990 e 2000, passou a ser chamado de integração plano-orçamento. Na verdade, uma interpretação benevolente da CF/1988 sugere que haja correspondência orgânica entre as pretensões políticas legítimas do PPA e os respectivos arranjos econômico-institucionais de financiamento da despesa pública necessária à concretização do plano.

Nessa perspectiva positiva, embora a preocupação correta do constituinte fosse evitar grandes descasamentos entre a capacidade de financiamento de cada política pública *vis-à-vis* a composição do gasto público total – de modo que os governos não tivessem freios endógenos à amplitude de seus projetos ou então que buscassem recorrer a formas inflacionárias ou arriscadas de financiamento –, o fato é que a tal vinculação do PPA deveria ter-se dado, desde o início, com o conceito e as possibilidades mais amplas das finanças públicas de modo geral,⁶ e não apenas com o conceito e as possibilidades restritas do OGU propriamente dito.

Tudo somado, no bojo dos processos anteriormente descritos de institucionalização e empoderamento das funções orçamentação e controle dos gastos públicos federais – e constrangido ainda pela visão canônica do orçamento equilibrado no âmbito da teoria dominante de finanças públicas, segundo a qual a capacidade de gasto e investimento de um ente estatal qualquer deve estar em função da capacidade prévia de poupança própria e qualquer *déficit* anual contábil nessa relação (arrecadação total em T – gastos totais em T) é necessariamente inflacionário –, foi-se cristalizando no Brasil – conceitual e juridicamente – a crença – para nós, equivocada – de que o PPA deveria abarcar o conjunto completo de políticas, programas e ações de governo com manifestação orçamentária.

Como consequência, à pretensão totalizante do PPA, com base no orçamento, se sobrepôs o movimento de contabilização integral e detalhada da despesa pública, a qual, por sua vez, deveria ser governada a partir da lógica liberal do orçamento equilibrado – isto é, da ideia forte de poupança prévia como pré-condição para toda e qualquer rubrica de gasto corrente ou investimento do governo. O resultado final, para fechar o cerco, foi que a função controle cresceu e se desenvolveu, normativa e operacionalmente, para controlar – vale dizer: vigiar e punir – os desvios de conduta do poder público (nesse caso, dos próprios burocratas ordenadores de despesas públicas), em desacordo com os preceitos definidos pela lógica liberal do orçamento equilibrado.

Assim, antes nascida sob o signo da busca republicana por transparência e responsabilização coletiva dos recursos públicos – isto é, da própria sociedade –, a função controle rapidamente se transformou em agente de inibição e criminalização do gasto público e dos seus operadores, e passou também a ser uma referência importante para a

6. Isto é, com os conceitos de *finanças funcionais* (Conceição e Conceição, 2015) ou *finanças desenvolvimentistas* (Fórum 21 *et al.*, 2016).

elaboração e a gestão do PPA.⁷ Diante disso, as possibilidades desse plano referenciar as escolhas alocativas de curto prazo foram se restringido, mas não impediu que sucessivas tentativas fossem buscadas para conferir alguma funcionalidade ao instrumento.

4 ABORDAGENS E FUNÇÕES DOS PLANOS PLURIANUAIS DE 2000 A 2019

A CF/1988 inaugurou um novo período no arranjo de planejamento e orçamento no Brasil, construindo uma lógica de coordenação entre o PPA, a LDO e a LOA. Além disso, a própria Carta Magna anuncia uma série de planos nacionais e setoriais que comporiam o esquadro do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, previsto no art. 174, para ser regulamentado por LC.

As normas que estabeleceriam o exercício financeiro, a vigência e os prazos – além de dispor sobre a criação e a organização do PPA, da LDO e da LOA – seriam objeto de LC que, trinta anos após a promulgação do texto constitucional, ainda não foi aprovada pelo Congresso Nacional. Assim, são as disposições transitórias que ainda regem as normas gerais para a elaboração desses documentos, indicando o prazo de 31 de agosto do primeiro ano do governo para o envio do projeto de lei (PL) do PPA para o Congresso Nacional.

O dispositivo constitucional de 1988, no entanto, não começou a operar imediatamente após a promulgação da Magna Carta. Foi necessário grande esforço de atualização das práticas de planejamento, em discussão levada a cabo por um grupo de trabalho interministerial (GTI) em 1997, para que se buscasse a implementação efetiva de um plano que fosse integrado aos orçamentos e tivesse capacidade de orientar e apoiar a gestão estratégica do governo.⁸ Antes disso, os primeiros PPAs pós-Constituição eram meros agregadores de intenções governamentais, sem relação direta com o orçamento.

O primeiro PPA construído no novo formato (PPA 2000-2003) carregava um modelo de gestão bastante ambicioso, que incluía a gestão de prioridades de governo, abarcando a figura dos gerentes dos programas, a gestão de restrições, a seleção de

7. Para uma visão completa acerca da estruturação e dos dilemas dos sistemas de controles democráticos sobre a administração pública brasileira (Poder Legislativo, tribunais de contas, Poder Judiciário e Ministério Público), ver Arantes *et al.* (2010); especificamente sobre avanços e desafios na atuação da Controladoria-Geral da União (CGU), ver Loureiro *et al.* (2016).

8. Para informações sobre a produção do GTI, ver Garcia (2015).

programas estratégicos (67, do total de 387 programas) e a gestão estratégica, que incluía o processo de definição de liberação de recursos financeiros (Pares e Silveira, 2002). Seu ponto de partida foi a constituição de um GTI instituído em 1997, cujas recomendações foram em parte apropriadas no Decreto nº 2.829/1998.

No novo formato, as relações entre o PPA e o orçamento federal foram rearranjadas. Os programas finalísticos deveriam ser construídos em cima de problemas identificados na sociedade, trazendo um objetivo e um conjunto de indicadores que demonstrassem a evolução dos resultados que se pretendia alcançar. O conjunto de ações, orçamentárias e não orçamentárias, deveria dialogar com as causas do problema. Em suma, o PPA teria de organizar o orçamento para alcançar resultados.

Obviamente, as distintas abordagens não se implementam de maneira integral. Sobre isso, Garcia (2015) confirmou a referência ao planejamento estratégico para orientar a construção do PPA, mas ressalta que seu estabelecimento careceu de mecanismos que conferissem concretude à abordagem. Nessa linha, afirmou:

Conceber o Plano por problemas e enfrentá-los mediante ações organizadas por programas com objetivos definidos, com a articulação do plano ao orçamento, permite chegar muito mais perto da complexidade do mundo real que na forma tradicional e fazer planejamento e orçamento (função, órgãos da administração e subprogramas referenciados apenas por metas a alcançar). Explicar problemas, chegar às suas causas e conceber ações eficazes (projetos, atividades e ações normativas), definindo com rigor seus produtos – um por ação –, suas metas, seus custos e seus prazos é criar possibilidades para dar partida na adoção do planejamento estratégico público. Isto é algo sabidamente necessário, mas que só se faz com os instrumentos apropriados, como aqueles desenhados com propriedade pelo GTI, e não com intenções difusas e discursos vagos (Garcia, 2015, p. 63).

Assim, apesar dos avanços, o PPA apresentou deficiências no que se refere à abrangência – envolveu todas as despesas –, dificultando a definição de foco em torno de prioridades de governo, além da baixa capacitação dos agentes burocráticos, da construção dos programas e ações com base em cadastro de projetos e atividades já existentes, construídos sob lógica totalmente distinta, e um modelo de gestão – por gerência de programas – deslocado da estrutura organizacional da administração pública federal (Garcia, 2015).

Para além disso, a elaboração do PPA foi precedida de um estudo que representava uma tentativa de retomada do planejamento territorial no Brasil: o estudo dos eixos nacionais de integração e desenvolvimento. O objetivo do estudo era identificar

oportunidades de investimento que fossem complementares aos projetos estruturantes do programa Brasil em Ação, cuja composição formaria carteira de investimentos que retrataria estratégia territorial de médio prazo para o país. Os projetos para os primeiros quatro anos seriam apropriados no PPA.

Por sua vez, o PPA 2000-2003 começou a ser implementado em cenário de grave restrição fiscal. A Lei do PPA, promulgada em julho de 2000, foi precedida pela promulgação da LRF, de maio daquele ano. A gestão fiscal passava a ser crucial para a estratégia da política econômica, e a gestão do plano não deixou de apropriar também essa função.

É possível identificar, portanto, abordagens e funções inerentes ao planejamento governamental intrínsecas ao PPA 2000-2003: o planejamento territorial; o planejamento por problemas, tendo como referência o planejamento estratégico situacional, apresentando a articulação com um orçamento para resultados; a gestão estratégica de projetos prioritários; e, ainda que de forma mais indireta, a gestão fiscal.

Para o período 2004-2007, a metodologia do PPA continuou a mesma, mas o instrumento apresentou algumas inovações no conteúdo, no processo de elaboração e gestão. Os primeiros documentos oficiais do novo governo reforçavam a intenção de fortalecimento do planejamento como instrumento para promoção do desenvolvimento e, em paralelo, declarava a intenção de adensar seu caráter participativo.

A mensagem presidencial encaminhada ao Congresso Nacional na abertura da legislatura apresentava nova concepção de planejamento, trazendo a importância da articulação de estratégia de desenvolvimento de longo prazo e a necessidade de essa estratégia ser construída com a participação da sociedade. A estratégia de desenvolvimento de longo prazo ganhou destaque no PPA, revelando a estratégia de promoção do crescimento econômico – ambientalmente sustentável –, com base na dinamização de mercado de consumo de massa que promoveria inclusão social, desconcentração de renda e redução das disparidades regionais.

Ao lado disso, o processo de elaboração do plano foi um canal de promoção de participação da participação social. Nessa linha, foram realizadas assembleias com movimentos sociais nos 26 estados e no Distrito Federal para discussão das diretrizes estratégicas do plano. Além disso, havia a previsão, na Lei do PPA (Lei nº 10.933, de agosto de 2004), de que o Poder Executivo poderia estabelecer “Pactos de Concertamento” com os estados, o DF e os municípios, com vistas à execução do plano e de seus programas.

Do planejamento macroterritorial do período anterior, propunha-se partir para experiência de gestão territorial consubstanciada a partir do PPA. Essa experiência, vale dizer, não passou da fase de poucos projetos-piloto desenvolvidos.

Do ponto de vista da gestão, no entanto, outras inovações importantes foram introduzidas. Os gerentes de programas e coordenadores de ações agora passavam a vincular-se diretamente às unidades administrativas responsáveis pelos programas e ações. Ao lado disso, se criou o Sistema de Monitoramento e Avaliação (SMA), coordenado pela Comissão de Monitoramento e Avaliação (CMA), e composto por Unidades de Monitoramento e Avaliação. A esse sistema caberia a responsabilidade por aprovar a introdução e alteração, com possibilidade de retardar o início da execução, de projetos de investimento.

A isso, complementam-se alterações com relação ao formato. Deu-se destaque aos projetos de grande vulto, acima de valor determinado em lei, que receberiam tratamento diferenciado ao longo da gestão do plano. Com isso, institucionalizou-se o que ficou conhecido como PPA rolante. A cada relatório de avaliação do plano, enviado ao Congresso em 15 de setembro de cada ano, era acrescido um ano nas projeções de execução física e financeira do plano, de modo que este sempre permanecia com um horizonte de dispêndios para os quatro anos subsequentes. Além disso, havia a previsão de Revisão Anual do PPA, por PL a ser encaminhado com a LOA.

Assim, para o PPA 2004-2007, com relação ao período anterior, agregaram-se claramente as funções de promoção de estratégia de desenvolvimento e abordagem de participação social, bem como um processo de avaliação *ex ante* via SMA. A abordagem de planejamento territorial teve seu foco alterado para uma tentativa limitada de gestão territorial, que não avançou para além de dois projetos-piloto. Por sua vez, a gestão de prioridades deixou de ser atribuída como função do arranjo de gestão do PPA, passando para a Casa Civil, de onde se gestaria o arranjo de gestão da prioridade do governo que emergiria no início do segundo mandato do presidente Lula, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em janeiro de 2007.

Nessa linha, o PPA 2008-2011 não trouxe grandes inovações metodológicas com relação ao anterior, mas foi bastante influenciado pelo lançamento do PAC, que não apenas criou uma carteira de projetos prioritários, como também instituiu um arranjo de gestão que prescindia, em boa medida, do PPA e do SPOE. Além disso, excluíram-se esses empreendimentos dos processos de avaliação prévia da CMA, esvaziando-se, na prática, o SMA. Por fim, os processos participativos foram apropriados dos canais

já existentes, a partir dos conselhos nacionais setoriais de participação social, sem que houvesse a instalação de processos participativos específicos para o PPA.

Nesse momento, houve, portanto, ruptura importante com o processo que se vinha construindo até então. O PPA perdeu várias das funções de planejamento que até então buscava desempenhar, e – ainda que tenha mantido a estrutura de programas construídos em torno de problemas – a própria abordagem de planejamento estratégico também foi perdendo força. No momento prévio de preparação do PPA, ainda foram desenvolvidas várias oficinas de aplicação de modelo lógico, para identificação dos problemas que orientam os programas, suas causas críticas e suas ações, mas, no momento da sua implementação, essa metodologia foi abandonada. Ademais, também renunciou à abordagem de planejamento territorial e não mais se colocava como um canal para a participação social.

A gestão de prioridades já tinha deixado de fazer parte do plano no período anterior, mas o novo contexto do PAC aprofunda isso. Mais que instrumento formal, o PPA passou a ser visto como elemento burocrático que criava barreiras para a criação de políticas públicas e sua implementação. O planejamento estava descolado do plano, e vários outros canais – muitos dos quais informais – substituíram o arranjo anterior. Vale notar que a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) do então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão não deixou de participar dessas discussões, embora o PPA já não exercesse funções específicas nem ocupasse lugar central nesse arranjo (Santos, 2011).

O PPA pouco agregava aos processos de planejamento dos ministérios setoriais, sendo visto apenas como instrumento burocrático e de prestação de contas. Essa visão foi fundamental para a decisão de rever a metodologia do PPA para o período 2012-2015. Reconhecendo que o planejamento ocorria fora do SPOF, já como reflexo do fortalecimento do planejamento setorial, o PPA buscava traduzir os resultados desses processos, comunicando de forma mais direta as principais metas do governo, sem amarração conceitual rígida.

Os programas, antes teoricamente construídos em torno de problemas com base no modelo lógico, agora se tornaram agregadores, classificadores, temáticos. Abaixo de cada programa, vários objetivos, com suas metas e iniciativas, que declaram as principais entregas à sociedade. Ainda que as iniciativas cumprissem o papel de ligação com o orçamento – percebido como muito fragmentado, uma iniciativa poderia reunir várias ações orçamentárias –, a distância entre os instrumentos ampliou-se, com as ações orçamentárias não mais constando do PPA e com relação direta com suas metas.

No novo formato, um programa era composto por vários objetivos, que deixaram de ser um orientador para as ações orçamentárias. Para cada objetivo, se indicava um órgão responsável, o que não acontecia com as metas. Os indicadores do PPA ligavam-se ao programa temático, sem vinculação direta com seus objetivos. Assim, os indicadores prestavam-se a uma função de monitoramento do contexto da situação na qual o tema se inseria, e o plano tornou-se instrumento de comunicação e transparência.

Essa mudança na metodologia teve custos expressivos. Em primeiro lugar, o curto intervalo de tempo para a implementação da nova metodologia resultou em um plano com muita confusão conceitual e mais de 2 mil metas de governo. Iniciativas confundiam-se com metas, e estas se confundiam com indicadores. Mais importante ainda, o PPA afastou-se ainda mais do orçamento, e as discussões em torno do plano afetavam muito pouco o processo alocativo. A isso, relacionava-se outro importante fator do novo PPA, a ausência de modelo de gestão que lhe conferisse alguma função importante no âmbito do planejamento. Todavia, ainda vale mencionar uma importante alteração no orçamento, que resultou na agregação de ações – que ficaram mais próximas das iniciativas do PPA –, e a criação dos planos orçamentários no nível gerencial.

Assim, durante o processo de implementação do plano, algumas apostas foram feitas na busca de agregar-lhe novas funções. A partir do processo de capacitação de estados e municípios para a construção dos PPA municipais para o período 2014-2017, iniciou-se diálogo para a formação de agendas de desenvolvimento territorial (ADTs) a partir da identificação de estratégias e ações complementares nos PPA dos diferentes entes federativos. Além disso, realizou-se um processo de acompanhamento e avaliação da dimensão estratégica do plano, com participação de diferentes segmentos, incluindo academia, sociedade civil e governo.

Outra marca importante desse PPA foi a retomada do processo de participação social. No momento de elaboração, foi constituída uma instância com os representantes da sociedade civil dos diversos conselhos setoriais participativos do governo federal (Fórum Interconselhos). O fórum acompanhou a criação do plano e escolheu as agendas prioritárias para seu monitoramento. Em 2014, essa iniciativa teve reconhecimento da Organização das Nações Unidas (ONU), com um dos mais importantes prêmios na área de inovação e gestão pública, o Prêmio das Nações Unidas do Serviço Público (UNPSA – em inglês, United Nations Public Service Awards). Além do Fórum Interconselhos, a aproximação da gestão do PPA com os próprios conselhos foi outra iniciativa que merece nota (Avelino, 2017).

O PPA 2016-2019 seguiu o modelo metodológico do anterior, com poucos aprimoramentos. Em primeiro lugar, houve indicação de enxugamento do plano, que passou a contar com 55 programas temáticos, dez a menos que o PPA anterior. O número de metas também se reduziu em praticamente 50%. Ainda que as confusões conceituais não tenham sido completamente sanadas, houve avanços.

O processo de gestão do plano, no entanto, foi descontinuado. A destituição do governo logo no primeiro ano de implementação do plano também foi acompanhada por alteração organizacional no âmbito do à época Ministério do Planejamento, que implicou a mudança de foco da então Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, que passou a ser a Secretaria de Planejamento e Assessoramento Econômico, a partir da fusão com a Assessoria Econômica. O Fórum Interconselhos sofreu descontinuidade, bem como foram abandonadas as discussões estratégicas e articulações federativas – o MP sequer chegou a desenvolver projeto de apoio à elaboração dos PPAs municipais para o ciclo 2018-2022. A principal aposta do PPA 2016-2019 parece ter sido o trabalho interno de compatibilização com a Agenda 2030 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas (ODS/ONU).

Em paralelo, começaram a ganhar força no governo as discussões em torno de um modelo de governança, ensejado a partir do estímulo dos órgãos de controle. A partir dessas discussões, foi apresentado o Projeto de Lei nº 9.163/2017, que propõe a instituição da política de governança para a administração pública federal. Entre outras propostas, o PL busca regulamentar o art. 174 da CF/1988, que trata do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, instituindo a Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Endes) para um período de doze anos e propondo padronização mínima de planos nacionais, setoriais e regionais. O PL nº 9.163/2017 foi acompanhado do Decreto nº 9.203/2017, que instituiu a política de governança do Poder Executivo federal, criando o Comitê Interministerial de Governança (CIG) – composto pela Casa Civil, bem como pelos então Ministério da Fazenda (MF), Ministério do Planejamento e Ministério da Transparência e da Controladoria-Geral da União – como instância máxima de um arranjo de governança.

Ainda que o PL nº 9.163/2017 não tenha sido aprovado, o CIG recomendou ao então MP que elaborasse a Endes para o período dos próximos doze anos. O documento foi colocado à consulta pública no segundo semestre de 2018 e entregue ao governo de transição como elemento de subsídio ao planejamento do próximo PPA 2020-2023. As modificações com relação ao PPA 2020-2023 serão reveladas adiante. Antes, serão apresentadas algumas reflexões sobre a relação entre o plano e o orçamento em meio a essas alterações em abordagens e funções conferidas aos PPAs.

O quadro 1 busca apresentar uma síntese da evolução das funções de planejamento desempenhadas pelo PPA desde 2000.

QUADRO 1
Abordagens e funções do PPA

Período do plano	Abordagens	Funções
PPA 2000-2003	Planejamento por problemas Planejamento territorial	Gestão de prioridades Gestão por resultados Prestação de contas
PPA 2004-2007	Planejamento por problemas Planejamento participativo	Gestão territorial Gestão por resultados Avaliação Prestação de contas Estratégia de desenvolvimento
PPA 2008-2011	Planejamento por problemas	Prestação de contas Estratégia de desenvolvimento
PPA 2012-2015	Planejamento participativo Classificador temático	Gestão participativa Gestão territorial Agendas transversais Prestação de contas Estratégia de desenvolvimento
PPA 2016-2019	Classificador temático	Integração com os ODS Prestação de contas

Elaboração dos autores.

5 AS RELAÇÕES INSTÁVEIS ENTRE PLANO E ORÇAMENTO

As várias abordagens e funções que o PPA foi assumindo desde 2000 implicaram mudanças na sua relação com o orçamento e, portanto, na sua capacidade de cumprir o preceito constitucional de orientador das despesas públicas. No entanto, essa relação não poderia ser determinada apenas pela perspectiva de uma das suas partes. Os demais instrumentos orçamentários e fiscais também condicionam tal relação, e é necessário lançar um olhar abrangente para seu conjunto, a fim de compreender os processos que os envolvem.

Márcio Oliveira (2017) revela a relação estruturada que deveria existir entre o planejamento, o orçamento-programa e o desembolso financeiro construída ainda nos anos 1960, que embasava o Sistema Federal de Planejamento. Ao planejamento, caberia orientar toda a ação pública, indicando as diretrizes e as prioridades para o orçamento-programa, já com preocupação concernente aos resultados. A coordenação dos fluxos de receitas e despesas daria o fluxo financeiro, garantiria a oferta de serviços e proporcionaria maior previsibilidade aos que contratam com o poder público, ao mesmo tempo que ajudaria a manter o planejamento ajustado à realidade. Segundo o autor, nessa sistemática de integração entre esses três elementos, assentar-se-ia boa parte da explicação do relativo sucesso do planejamento no regime militar.

Essa lógica teria sido continuada nos marcos da CF/1988, no arranjo que se construiu a partir do PPA, da LDO e da LOA. Dessa forma, o plano, argumenta Oliveira (2017), seria o sucessor do orçamento plurianual de investimento, instituição na Constituição de 1967, mas com a previsão de definições que eram atribuídas aos documentos superiores de planejamento, sendo responsável pela indicação de diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal. A LDO define as metas e as prioridades para o ano subsequente, bem como as regras para elaboração, revisão e gestão do orçamento anual, enquanto o orçamento traria todo o conjunto de despesas públicas.

Essa crise de identidade inicial do PPA, entre orçamento plurianual de investimentos e um plano estratégico para o desenvolvimento do país não se resolveu para um lado ou para o outro. O que tivemos, a partir de 2000, foi um instrumento que abarcava todas as despesas públicas, a partir de um conjunto de direcionamentos estratégicos e um modelo de plano que deveria organizar as ações para se alcançar objetivos que se relacionavam a problemas identificados na sociedade. Dessa forma, o Plano Plurianual fica espremido no meio de outros dois: a LDO, que estabelecerá as metas e as prioridades para o orçamento; e as atribuições de um planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, também previsto na Constituição.

Ainda assim, o PPA 2000-2003, contemplando todas as despesas públicas, teve limitações na origem. Garcia (2015) questiona a escolha do governo à época de iniciar o processo de construção do PPA a partir do recadastramento das ações de projetos e atividades constantes na LOA 1999, ainda que sob a ótica dos programas, dado que as ações em andamento não tinham sido desenhadas para atacar as causas dos problemas que os programas buscariam enfrentar.

Ademais, antes da aprovação da Lei do PPA 2000-2003, houve a promulgação da LRF, que inaugura, segundo Barcelos (2012), um novo regime de governança orçamentária no Brasil. Nesse ponto, a sobreposição e a disputa entre os instrumentos de planejamento e orçamento revelam-se de maneira nítida. A proposta aprovada no Congresso Nacional, mas vetada pelo Executivo, no seu art. 3º, previa que o PPA apresentasse um anexo de política fiscal, no qual seriam estabelecidos os objetivos e as metas plurianuais de política fiscal a serem alcançados durante a vigência do plano.

Isso, no entanto, acabou sendo delegado à LDO. O art. 165, §2º, da Constituição, determina que a lei

compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual,

disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (Brasil, 1988, art. 165, §2º).

A LRF expande suas competências, indicando que, além das indicações constitucionais, a LDO deveria dispor sobre: o equilíbrio entre receitas e despesas; os critérios e a forma de limitação de empenho; as normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos; e as demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas.

Além disso, a LRF indicou a LDO como o instrumento para tratar da política fiscal. No Anexo de Metas Fiscais, seriam estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes. Com isso, a LDO ganha muita força no jogo orçamentário, ainda mais sendo o instrumento que também deveria trazer os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial, bem como os parâmetros e as projeções para seus principais agregados e variáveis, e ainda as metas de inflação, para o exercício subsequente.

Dessa forma, o novo regime de governança orçamentária inaugurado pela LRF fortaleceu a LDO em detrimento do PPA. Além das principais metas e objetivos das políticas fiscal, monetária, cambial e de metas de inflação, até mesmo a normatização da avaliação dos resultados da programação do orçamento caberia à LDO, e não ao PPA.

Diante disso, o PPA ainda apresentava parâmetros e cenários fiscais para contextualizar a programação. No entanto, Fortis e Gasparini (2017) sugerem que há baixo nível de integração entre esses elementos do plano. Para os autores, os cenários do PPA têm caráter informativo, não orientador, e essa falta de conexão entre cenários e programação comprometeria o aspecto mais estratégico do plano.

Para além da proeminência da LDO na orientação do orçamento, em detrimento do papel que deveria cumprir o PPA, outros elementos devem ser recuperados a partir de abordagens e funções que foram sendo assumidos pelo instrumento e também das características próprias do processo orçamentário, que também impõe limites.

O primeiro aspecto a comentar-se é com relação à abordagem do planejamento por problemas. O desenho das ações em torno de programas que visam alcançar um objetivo seria uma forma de contribuição direta do PPA para a definição do orçamento. Nesse caso, o uso do cadastro de ações e o pouco tempo de formação em torno da nova metodologia podem ter limitado o alcance do PPA 2000-2003.

A abordagem adotada do planejamento territorial reforça outros parâmetros. A identificação de carteira de investimentos a ser implementada no curto e médio prazo para implementar estratégia de desenvolvimento territorial pretendida deveria apoiar a inclusão de determinadas ações no orçamento, principalmente investimentos nas áreas de infraestrutura. Aliado à função de gestão de prioridade –, que envolvia, no PPA 2000-2003, inclusive a incidência no fluxo de desembolso financeiro dos programas prioritários –, contempla uma perspectiva apropriada para um conjunto limitado de ações. Como herdeira do orçamento plurianual de investimentos, essa alternativa se mostra uma possibilidade real de o planejamento, por meio do PPA, incidir sobre o orçamento.

Como vimos, de maneira geral, esse modelo do PPA permaneceu até o período 2008-2011, não sem alterações nas suas abordagens complementares e funções. Do ponto de vista de um planejamento por problemas, houve aperfeiçoamento ao longo dos três planos abrangidos nesse período. As oficinas de modelo lógico para a revisão dos programas no PPA 2004-2007 e elaboração do PPA 2008-2011 parecem ter sido um avanço no desenho das ações, mas foram um esforço descontinuado.

Também foram descontinuadas, para o PPA 2004-2007, a abordagem territorial e a gestão de prioridades. No seu lugar, surgiu uma estratégia de gestão territorial – a partir dos pactos de concertamento – que tinha a intenção de firmar compromissos em torno de programas e ações do PPA federal que fossem estruturantes para os projetos de desenvolvimento locais. A iniciativa era inspirada no *contrat du plan* francês, por meio do qual o Estado central contratualiza com as regiões investimentos públicos e organiza a convergência de financiamentos em favor dos investimentos estruturantes. Todavia, em razão de ausência de planejamento territorial na escala apropriada e instrumentos de governança territorial mais efetivos, a iniciativa também não prosperou.

A abordagem participativa no PPA ganhou destaque no processo de elaboração do PPA 2004-2007. Foram realizados 27 fóruns de participação social, em todos os estados e no DF, para a discussão da dimensão estratégica do plano, considerando-se seus três megaobjetivos, os desafios arrolados em cada um destes e as diretrizes gerais, tanto no nível de cada megaobjetivo, quanto para cada desafio.

A distância da dimensão estratégica da programação, já abordada do ponto de vista fiscal, aqui também se verificava. Se, por um lado, a dimensão estratégica do PPA consegue revelar as prioridades e a estratégia do governo, esta não consegue orientar o orçamento, tanto por características do próprio orçamento, quanto pela frágil ligação entre a parte estratégica e a dimensão tática do plano, sua programação, considerando-se nesse sentido as ações orçamentárias. Esse tema será ainda mais detalhado adiante.

Ademais, a confirmar essa dissonância, a participação social no âmbito do PPA 2004-2007 criou expectativas em relação aos atores da sociedade civil que participaram do processo. As críticas alcançavam algumas vertentes de gestão, como a ausência de processo de monitoramento participativo, a dificuldade de acesso a informações da execução física e financeira das ações, a impossibilidade de desagregar as informações a partir de públicos e recortes específicos (gênero e raça), bem como a ausência de participação no processo orçamentário (Avelino, 2017). Em outros termos, isso reforça que a participação no processo de elaboração do PPA não era suficiente para garantir a incidência no orçamento.

Uma vez sem a função de gestão de prioridades, o PPA 2004-2007 avançou no tocante à avaliação. A despeito de todo o arranjo proposto para a avaliação, aqui vale destacar o que concerne às implicações referentes ao processo orçamentário. Com a figura dos projetos de grande vulto, a Comissão de Monitoramento e Avaliação precisava aprovar, com uma análise *ex ante*, a inserção dos projetos no orçamento, o que posteriormente se converteu em requisito necessário ao empenho orçamentário para dar início à sua contratação. De forma indireta, tentava preservar ao menos parte das funções com relação à seleção e à gestão de prioridades (investimentos) do orçamento. No entanto, esse processo não resistiu ao PAC, que excluiu a necessidade de pré-aprovação da CMA para que os investimentos fossem iniciados.

A abordagem territorial ganhou novo fôlego na preparação do PPA 2008-2011, com a elaboração do Estudo da Dimensão Territorial do Planejamento. Todavia, nesse momento, o governo lançou o PAC, que – aproveitando-se do planejamento setorial – produziu carteira de investimentos prioritários e estabeleceu arranjo de gestão próprio (Magalhães e Couto, 2018). Coube ao PPA absorver as definições do PAC, classificando na programação definida suas funções claras de gestão.

Da mesma forma, o PPA deixou de ser instrumento para promoção da participação social. Em primeiro lugar, as promessas de gestão participativas desenhadas para o PPA 2004-2007 não foram efetivas, e as discussões das plenárias participativas da dimensão estratégica do plano, como visto, tinham distância considerável da programação e, portanto, do orçamento. Nesse momento, o PPA 2008-2011 – ainda que continue referenciado a um planejamento por problemas e portador de estratégia de desenvolvimento de médio prazo – ficou esvaziado de funções de gestão, restando apenas as funções normativas de prestação de contas.

Com a nova metodologia empregada para o PPA 2012-2015 – com os programas deixando de ser construídos em torno de problemas, mas agora como classificadores

temáticos –, as ações orçamentárias deixaram de fazer parte do PPA. Portanto, a orientação do plano ao orçamento não se daria por meio do desenho das ações. As metas apresentadas no PPA não eram vinculadas diretamente às ações orçamentárias; tampouco os indicadores eram ligados diretamente aos objetivos que compunham cada um dos programas temáticos.

A nova metodologia, no entanto, teve outras consequências nessa relação. Em primeiro lugar, ensejou uma mudança no nível de agregação do orçamento. A ligação do PPA com o orçamento se dava por intermédio das iniciativas, em que cada uma destas agregava várias ações. Essa agregação ensejou redesenho das ações e facilitou a redução da fragmentação orçamentária, seja com a redução das funcionais-programáticas quanto no número de ações, o que ocorreu em 2013, com a introdução da categoria do plano orçamentário, implicando maior flexibilidade na execução do gasto público e reforçando, assim, a capacidade de implementação das políticas públicas em detrimento do controle prévio (Santos, Ventura e Neto, 2015).

Nesse ponto, não se implica necessariamente uma orientação na alocação orçamentária, mas no processo de construção e execução do orçamento, dado que o PPA teria influenciado na indução de mecanismos mais flexíveis. Ademais, Santos, Ventura e Neto (2015) argumentam que as mudanças incidiram positivamente na capacidade de execução da União e reduziram o desgaste na relação com o Legislativo, “uma vez que a flexibilidade trazida pelo PO tende a diminuir o número de projetos de lei de créditos orçamentários” (*op. cit.*, p. 129).

A tabela 1, a seguir, demonstra que essa mudança, no entanto, não teve reflexo direto no número de leis de revisão do orçamento. As discussões entre Legislativo e Executivo nas matérias orçamentárias, em verdade, acirraram-se, e a demanda por maior participação do Congresso na elaboração e revisão do orçamento pode ser destacada como um dos motivos da aprovação de EC que tornou impositiva a execução de emendas individuais – as emendas de bancada serão também de execução impositiva a partir de 2020 –, bem como as próprias discussões que levaram à queda da então presidente Dilma Rousseff.

TABELA 1
Leis de alteração orçamentária (2010-2015)

LOA (ano)	Número de leis de alteração orçamentária
2010	15
2011	48
2012	27
2013	36
2014	16
2015	28

Fonte: SOF/ME.

Por sua vez, técnicos da SOF não reconhecem a vinculação entre as trajetórias do PPA e do orçamento.⁹ Na sua visão, as alterações dos instrumentos podem ser enquadradas em processo que visava à simplificação dos instrumentos para destravar a gestão, sem que isso significasse que o PPA tivesse influenciado diretamente a revisão do orçamento.

No entanto, não se pode descartar que as escolhas metodológicas do PPA, elaborado em 2011, tenham – ainda que indiretamente ou de forma não proposital – ao menos influenciado algumas opções que viriam a ocorrer no planejamento do orçamento em 2012. Em verdade, abriu-se oportunidade para ampliar a flexibilidade da execução orçamentária, na medida em que os novos programas temáticos praticamente se equipararam ao nível de abrangência das funções orçamentárias.

Por sua vez, essa mudança metodológica do PPA 2012-2015 teve outra implicação na direção do seu relacionamento com o orçamento. Embora a Lei nº 12.593/2012, que instituiu o plano, previsse, em seu art. 21, que as alterações de metas do PPA deveriam ser objetos de projetos de lei de revisão do plano, o decreto de gestão do PPA estabeleceu que mudanças nas metas que se justificassem devido às alterações das leis orçamentárias poderiam ser feitas por ato próprio do então MP. Além de o decreto extrapolar o que havia sido determinado em lei – como a própria relação entre metas e ações orçamentárias não era clara –, deixava margem de arbitrariedade ao Executivo para a revisão das metas do plano, sem que isso tivesse necessariamente qualquer consequência para o direcionamento das decisões alocativas no orçamento.

De outra parte, o PPA 2012-2015 resgatou a gestão participativa como uma de suas funções. A iniciativa deu-se por meio do Fórum Interconselhos, espaço que reunia representantes da sociedade civil dos conselhos nacionais participativos das diversas

9. Técnicos diretamente envolvidos no processo de revisão do cadastro de ações entrevistados para a elaboração deste trabalho.

políticas públicas. O monitoramento participativo do plano se daria em torno das agendas transversais, acordadas com os representantes da sociedade civil no fórum.

Esse processo criou a expectativa de estender a participação social para a discussão das peças orçamentárias, o que ocorreu em 2012, também motivado pelas agregações no orçamento; no entendimento de entidades da sociedade civil, isso diminuía sua transparência. Em resposta a esse movimento, a SOF organizou audiências públicas que resultaram em acordos para o estabelecimento de processo participativo para os anos seguintes. Todavia, por conta das especificidades do rito orçamentário, determinou-se processo específico, não tendo sido possível conjugar com os mecanismos de participação do PPA (Avelino, 2017).

Do ponto de vista da gestão territorial, a aposta no PPA 2012-2015 foi em torno das ADTs, construídas a partir de 2013, em processo de formação para os PPAs municipais. A construção de planos territoriais participativos, junto a consórcios intermunicipais, em colaboração dos estados, abria a expectativa de o PPA 2016-2019 ser alimentado com as estratégias territoriais. Todavia, esse processo não teve continuidade.

Assim, é possível afirmar que o PPA 2012-2015 influenciou o processo orçamentário, ainda que não se possa afirmar que teve papel na orientação das decisões alocativas propriamente ditas. Esse processo é limitado por algumas características do próprio orçamento e do seu processo de elaboração e execução como um todo, o que envolve, necessariamente, seu componente político, incluindo-se as relações com o Legislativo.

Também é possível afirmar que – diante da grave crise política acentuada em 2015, que culminou com a destituição de Dilma Rousseff –, o PPA do último período não teve qualquer incidência significativa sobre o orçamento. A tentativa de aproximar-se de uma agenda legitimada pela comunidade internacional dos ODS, patrocinada pelo Sistema ONU, não foi suficiente para dar relevância ao plano e incidir sobre o orçamento.

O engessamento do orçamento pode ser entendido como um dos motivos que dificultam essa ligação. Em 2019, 90,4% das despesas orçamentárias primárias líquidas – excluindo as transferências – eram obrigatórias, restando apenas 9,6% de discricionárias. No Projeto de Lei Orçamentária Anual (Ploa) 2020, o valor das despesas discricionárias representa apenas 7,7% do total das despesas primárias líquidas, ou R\$ 114 bilhões.

São consideradas obrigatórias as despesas cujo montante ou execução não são definidas pelo gestor público, dado que são determinadas por determinação constitucional e legal.

Despesas com pessoal ou despesas previdenciárias são exemplos desse tipo de despesa. A LDO apresenta, anualmente, um anexo das despesas obrigatórias, que, como tal, não podem ser atingidas pelos decretos de limitação de empenho (os contingenciamentos orçamentários).

Nas despesas discricionárias, ainda se incluem as emendas parlamentares. Considerando-se apenas as emendas impositivas, de bancada e individuais, estas representam mais de 14% do total das discricionárias. Há ainda que considerar as despesas primárias discricionárias dos outros poderes da União, que, em 2020, estão projetadas em R\$ 7,7 bilhões. Isso faz com que menos de R\$ 90 bilhões sejam disponíveis para alocação e gestão orçamentária do Poder Executivo, de um total de R\$ 1.477 bilhões de despesas primárias para 2020.¹⁰

Embora com o espaço restrito, como vimos, foi possível – seja na organização das ações, seleção e gestão dos gastos prioritários ou na influência sobre o processo orçamentário – o PPA incidir sobre o orçamento. Esse espaço, no entanto, foi sendo reduzido ao longo dos anos, não apenas porque deixou de desempenhar funções e adotar abordagens que fortalecessem o instrumento no cumprimento de sua missão constitucional, mas também em decorrência da concorrência com outros instrumentos, como a LDO, em virtude de ideias e políticas que foram definindo o arranjo da governança orçamentária. Nessa toada, foi restando apenas um documento que cumpre função burocrática, contribuindo com a prestação de contas no tocante ao Congresso Nacional e aos órgãos de controle.

6 O PPA 2020-2023: FRAGILIZAÇÃO DO INSTRUMENTO E PERSPECTIVAS DE RESGATE

Diante da incapacidade de o instrumento desempenhar sua missão constitucional, a despeito das múltiplas funções que lhe foram atribuídas ao longo dos anos, não surpreende o fato de uma nova alteração metodológica ter sido proposta para o PPA 2020-2023. O *Manual Técnico do Plano Plurianual do Governo Federal* – MT-PPA (Brasil, 2019a) destaca já na sua introdução duas motivações para a promoção da alteração da metodologia do PPA: a necessidade de adaptação às novas orientações e diretrizes governamentais, bem como a adequação à nova organização administrativa do governo federal. O documento ratifica inovações que já vinham sendo discutidas no governo anterior, mas aponta sua

10. Fonte: Ploa 2020

aposta no fortalecimento das relações do PPA com os processos de avaliação e gestão de política fiscal:

Por um lado, foram mantidas as seguintes preocupações: simplificar a arquitetura conceitual do plano, promover a orientação por resultados e fortalecer o realismo fiscal. Por outro, foi acrescentado o componente da integração entre planejamento e avaliação. Outra novidade residiu na busca por uma visão orçamentária de médio prazo ao plano, nos moldes dos Marcos de Gasto de Médio Prazo (MGMP), que vêm sendo crescentemente adotados internacionalmente (Brasil, 2019a, p. 10).

As mudanças propostas partem de um rápido diagnóstico dos PPAs anteriores. Com relação às alterações na metodologia promovidas para o PPA 2012-2015, a percepção da reorganização dos programas por temas é de que aproximou o plano da agenda governamental e melhorou a comunicação com a sociedade. Da mesma forma, a exclusão das ações orçamentárias do PPA foi considerada como positiva, dado que evitou sobreposições e definiu com maior clareza os papéis de cada instrumento, tendo o plano foco nas políticas públicas e o orçamento o foco na alocação.

No que concerne ao PPA 2016-2019, são pontuadas como positivas melhorias na definição conceitual, na responsabilização, agora também indicada ao nível da meta e na ligação entre o plano e orçamento por meio de objetivos, e não mais das iniciativas. Embora isso fosse caracterizado como positivo, a relação do PPA com o orçamento ainda continuava sendo considerada um problema. A crítica recai, no entanto, ao grau de generalidade dos objetivos que “dificultaram a visualização da sua relação com as ações contidas na LOA” (Brasil, 2019a).

De fato, embora os objetivos fossem marcados no orçamento, a gestão orçamentária não utilizava essa categoria como referência, discutindo apenas as ações e os programas. Todavia, a relação entre o desenho dos objetivos das políticas contidas nos programas temáticos e as ações era direta, de um para um. Em outras palavras, com exceção das ações padronizadas, uma ação contribuía para o cumprimento de apenas um objetivo no âmbito do tema que o programa cobria.

Assim, ainda que reconheça um problema na relação entre o plano e o orçamento, o diagnóstico é frágil. Em verdade, o ponto central na questão não é a visualização da relação entre as ações e os objetivos, mas a incapacidade de as discussões promovidas no âmbito de elaboração e gestão do PPA orientarem as decisões alocativas, ainda mais quando o próprio orçamento relega a um segundo plano a categoria de objetivo. Não há indicadores de resultados relacionados diretamente aos objetivos para que sirvam de parâmetro ao orçamento. Por sua vez, no caso das metas, não há ligação direta com as

ações. E, ainda assim, essas metas poderiam ser alteradas a partir de modificações no orçamento, conforme vimos anteriormente.

A resposta a isso foi a proposição de uma nova metodologia, assentada em quatro pilares: simplificação metodológica; realismo fiscal; integração entre planejamento e avaliação; e visão estratégica e foco em resultados. Em primeiro lugar, buscou-se reforçar o mandato constitucional de que o PPA deveria conter *diretrizes, objetivos e metas*, e este passou a ser o foco para possibilitar a redução de categorias e atributos. Na parte estratégica, constariam apenas treze diretrizes e quinze temas, divididos em cinco eixos, além da estratégia nacional de defesa. Na parte tática, os programas construídos a partir de problemas, cada um com apenas um objetivo e uma meta.

Na sua dimensão estratégica, o PPA está organizado em torno de cinco eixos (social, econômico, ambiental, institucional e infraestrutura), utilizando-se da classificação já utilizada no documento da Endes. Isso garantiria uma ligação entre o longo e o médio prazos. Ainda, foi adicionado no decorrer do processo de elaboração um sexto eixo, com o objetivo de explicitar a estratégia nacional de defesa. Além dos classificadores, são apresentadas treze diretrizes, que são definidas como as

orientações prioritárias do novo governo, alinhadas aos objetivos a serem alcançados durante a vigência do novo PPA. Por sua vez, os temas são relacionados à nova estrutura institucional ou organizacional do governo, correspondendo às principais áreas setoriais mobilizadas para o alcance dos objetivos propostos (Brasil, 2019b, p. 19).

Pode-se perceber que apenas as diretrizes orientam a programação, enquanto eixos e temas apenas têm a função de classificadores.

Todos os programas estão relacionados a apenas uma diretriz. A seguir, serão arroladas as treze diretrizes, enquanto essa relação com os programas será apresentada no apêndice deste documento. Importante destacar aqui a lacuna no que concerne à diretriz II, que não está relacionada a nenhum programa, enquanto a diretriz I, que diz respeito à melhoria de gestão e redução da estrutura administrativa do Estado, está vinculada apenas ao programa de Justiça:

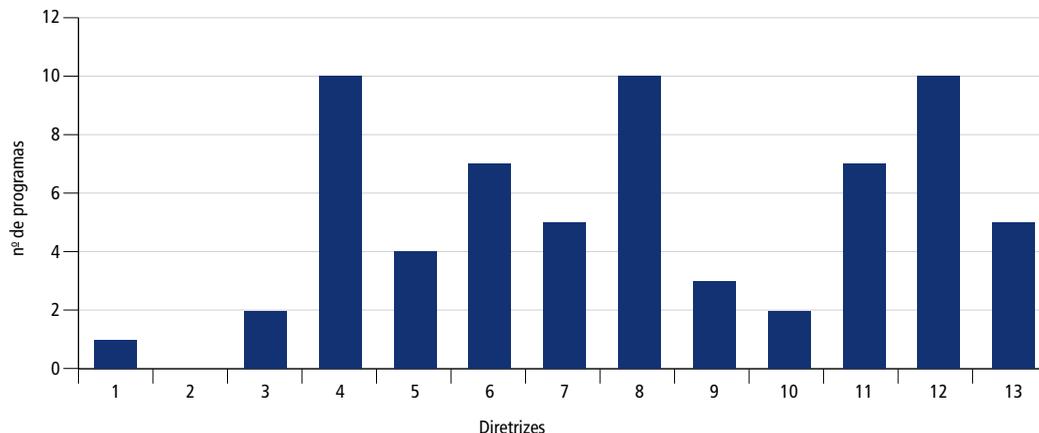
Art. 3º São diretrizes do PPA 2020-2023:

- I - o aprimoramento da governança, da 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;

- II - a articulação e a coordenação com os entes federativos, combinados:
 - a) processos de relacionamento formal, por meio da celebração de contratos ou convênios, que envolvam a transferência de recursos e responsabilidades; e
 - b) mecanismos de monitoramento e avaliação;
- III - a intensificação do combate à corrupção, à violência e ao crime organizado;
- IV - a valorização da liberdade individual e da cidadania, com foco no amparo à família;
- V - a dedicação prioritária à qualidade da educação básica e à preparação para o mercado de trabalho;
- VI - a ampliação da cobertura e da resolutividade da atenção básica de saúde e o fortalecimento da integração entre os serviços de saúde;
- VII - a ênfase na geração de oportunidades e de estímulos à inserção no mercado de trabalho;
- VIII - a promoção do uso sustentável e eficiente de recursos naturais, considerados os custos e os benefícios ambientais;
- IX - o compromisso absoluto com a solvência e o equilíbrio fiscais, com vistas à reinserir o Brasil entre os países com grau de investimento;
- X - a simplificação do sistema tributário, a melhoria do ambiente de negócios, o estímulo à concorrência e a maior abertura da economia nacional ao comércio exterior;
- XI - a eficiência da ação do setor público, com a valorização da ciência e tecnologia e redução da ingerência do Estado na economia;
- XII - a ampliação do investimento privado em infraestrutura, orientado pela associação entre planejamento de longo prazo e redução da insegurança jurídica; e
- XIII - o desenvolvimento das capacidades e das condições necessárias à promoção da soberania e dos interesses nacionais, consideradas as vertentes de defesa nacional, as relações exteriores e a segurança institucional (Brasil, 2019c, art. 3º).

O gráfico 1 apresenta a distribuição dos programas por diretrizes do PPA.

GRÁFICO 1
Distribuição de programas por diretriz do PPA 2020-2023



Elaboração dos autores.

Na parte tática, de um total de 303 objetivos e 1.132 metas, agrupados em um conjunto de 54 programas temáticos, para o período 2016-2019, o PPA 2020-2023 resume toda a ação do governo em 66 programas, com o mesmo número de objetivos e metas. Se, de um lado, o esforço de síntese poderia representar um PPA mais estratégico, de outro lado, a redução dos elementos do plano não apenas diminui a transparência da ação governamental referente ao Congresso e à sociedade, mas também dificulta a explicitação e, conseqüentemente, a gestão das agendas transversais e multissetoriais governamentais.

Vale dizer que a retomada do modelo lógico e a identificação dos problemas objetos de atenção de cada programa implica que todas as ações orçamentárias finalísticas sejam vinculadas aos objetivos do programa, contribuindo para a meta estabelecida. Nessa linha, as 66 metas deveriam expressar os resultados de toda a ação do governo, e não apenas das suas prioridades – exceção feita às ações orçamentárias elencadas aos programas de gestão. Da mesma forma, a apresentação de diretrizes, objetivos e metas regionalizadas, conforme preconiza a Constituição, também ficou muito limitada. Apenas onze programas (pouco mais de 15% do total) têm metas regionalizadas, contemplando apenas cinco diretrizes, sendo que seis no eixo econômico, três no eixo social, um na área ambiental e outro no eixo institucional. Considerando-se as treze diretrizes do PPA, oito não têm qualquer regionalização.

O quadro 2, a seguir, apresenta os programas com regionalização.

QUADRO 2
Programas regionalizados: PPA 2020-2023

Eixo	Diretriz	Programa
Social	05 - Priorização na qualidade da educação básica e na preparação para o mercado de trabalho	Educação Superior (graduação, pós-graduação, ensino, pesquisa e extensão)
Econômico	07 - Ênfase na geração de oportunidades e em estímulos à inserção no mercado de trabalho	A Hora do Turismo
Social	07 - Ênfase na geração de oportunidades e em estímulos à inserção no mercado de trabalho	Inclusão Produtiva de Pessoas em Situação de Vulnerabilidade Social
Social	07 - Ênfase na geração de oportunidades e em estímulos à inserção no mercado de trabalho	Segurança Alimentar e Nutricional
Ambiental	08 - Promoção do uso sustentável e eficiente dos recursos naturais, considerando-se custos e benefícios ambientais	Governança Fundiária
Econômico	08 - Promoção do uso sustentável e eficiente dos recursos naturais, considerando-se custos e benefícios ambientais	Gestão de Riscos e Desastres (defesa civil)
Econômico	08 - Promoção do uso sustentável e eficiente dos recursos naturais, considerando-se custos e benefícios ambientais	Saneamento Básico
Econômico	11 - Eficiência da ação do setor público com valorização da ciência e tecnologia e redução do papel do Estado na economia	Conecta Brasil
Econômico	12 - Ampliação do investimento privado em infraestrutura orientado pelo planejamento de longo prazo, associado à redução da insegurança jurídica	Desenvolvimento Regional, Territorial e Urbano
Econômico	12 - Ampliação do investimento privado em infraestrutura orientado pelo planejamento de longo prazo, associado à redução da insegurança jurídica	Mobilidade Urbana
Institucional	12 - Ampliação do investimento privado em infraestrutura orientado pelo planejamento de longo prazo, associado à redução da insegurança jurídica	Proteção Jurídica da União

Elaboração dos autores.

Do ponto de vista do realismo fiscal, a proposta é que os cenários fiscais do PPA sejam objetos de atualizações periódicas, mantendo a compatibilidade com a LDO e a LOA. Da mesma forma, incorporando os preceitos do Novo Regime Fiscal, a proposta indicava que o PPA faria a previsão dos gastos orçamentários em consonância com o teto de gastos para todo o período do plano, com a indicação de tetos setoriais. Todavia, o próprio MT-PPA indicava que caberia à Secretaria de Orçamento Federal, e não à secretaria que detinha as atribuições de planejamento, a definição desses valores. Além disso, os dados orçamentários no PPA foram apresentados em separado para 2020 e agregados para o período 2021-2023. Assim, não é possível confirmar que a perspectiva fiscal assumida pelo plano tenha capacidade de orientar o orçamento, sendo a hipótese mais provável é que os referenciais monetários construídos pela própria SOF tenham se constituído em parâmetros para a definição das metas do PPA.

Ademais, vale pontuar o patrocínio do Poder Executivo à Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 98/2019, que propunha, entre outros aspectos, a exclusão do

§ 1º do art. 167 da CF/1988, que estabelece que “nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no Plano Plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade” (Brasil, 1988, § 1º, art. 167). A questão central aqui é que a retirada dos investimentos plurianuais do PPA o fragiliza na função de orientação do orçamento, dado que as discussões sobre os principais projetos de investimento deixam de constar entre as referências do PPA, não mais sendo esses projetos relacionados ao conjunto das outras iniciativas e vinculados aos objetivos de médio prazo.

O relator da PEC no Senado Federal, senador Cid Gomes, reconheceu as ameaças que esse mecanismo representava ao instrumento e buscou uma posição intermediária. Segundo ele:

consideramos essencial manter o mandamento constitucional atual (§ 1º do art. 167) de que todo investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade. Isso porque o planejamento de médio prazo, sob encargo do plano plurianual, não pode prescindir de identificar os investimentos prioritários e a sua ligação com os programas e ações do governo. Sendo assim, estamos propondo apenas a suspensão temporária por quatro exercícios financeiros (vigência do próximo plano plurianual) para que os novos instrumentos propostos disponham de liberdade para serem concebidos e adaptados à prática orçamentária atual e, só após esse período, devem ser compatibilizados com as exigências do plano plurianual (Gomes, 2019, p. 6).

Em suma, a matéria aprovada no Senado acata a posição defendida pelo Poder Executivo, mas, reconhecendo os riscos, a limita apenas ao próximo plano; justamente, o PPA 2020-2023. Todavia, como isso modificava a posição aprovada na Câmara dos Deputados, a matéria retornou àquela casa e não foi aprovada até o momento do envio do plano ao Congresso. Diante disso, a estratégia do Executivo foi restringir a apresentação dos investimentos plurianuais no plano àqueles considerados prioritários. Apenas dois critérios de priorização foram apontados na Lei do PPA: aqueles cuja execução financeira havia ultrapassado 20% do custo total estimado do projeto na data de 30 de junho de 2019 e aqueles cuja previsão de término se prolongaria no máximo até 2023. Ou seja, eram critérios não relacionados à prioridade do projeto para os objetivos do governo, mas referentes ao grau de execução.

Há ainda discrepância metodológica com relação ao tratamento concedido aos investimentos das empresas estatais. Nesse caso, todos os investimentos – e não apenas os priorizados pelos critérios citados – foram incluídos no plano. No entanto, esses investimentos não foram relacionados aos programas finalísticos, como se não tivessem

ligação com os objetivos das políticas públicas implementadas pelo governo. Essa dissociação intencional dos investimentos das empresas estatais dos objetivos do governo pode estar ligada à agenda de desestatização.

Assim, a integração do planejamento com a avaliação parece ser a principal aposta do novo PPA em termos de funções. O MT-PPA anunciava que programas prioritários seriam objetos de monitoramento intensivo e fortalecimento da avaliação, citando o Conselho de Monitoramento e Avaliação das Políticas Públicas (CMAP) como instituição de referência. No entanto, o PL do PPA estabeleceu termos muito vagos para o tema, que seria central para fortalecer a função do plano ligada à avaliação de políticas públicas. Segundo a norma apresentada, o Poder Executivo federal realizará avaliações de políticas públicas financiadas por gastos diretos e subsídios da União, selecionadas anualmente a partir dos programas contidos no PPA 2020-2023. Não há indicação de quantos programas ou políticas serão objetos de avaliação por ano ou até mesmo em todo o período de vigência do plano, deixando ainda para regulamento próprio do Executivo a indicação dos critérios para escolha das políticas que seriam analisadas. Ademais, não há qualquer previsão de avaliação sistemática ou revisão do PPA.

A partir da aprovação do PL, o governo poderá proceder uma série de alterações do PPA apenas comunicando ao Congresso Nacional. São alterações destinadas a adequar o plano às leis orçamentárias anuais e às leis de crédito adicional, que permitirão a alteração de valor global do programa, a adequação de vinculação entre ações e programas, assim como a revisão ou atualização de metas e investimentos plurianuais. Da mesma forma, a alteração de metas também poderia ser feita sem nova proposição legislativa, bem como a alteração de valores dos programas devido a alterações de valores referentes a recursos não orçamentários ou o valor de subsídios e gasto direto. O plano, portanto, ajusta-se constantemente ao orçamento, sem qualquer comando no sentido contrário.

Por fim, a proposta apresenta o PPA como instrumento de planejamento e gestão, orientando o plano para resultados. Segundo o MT-PPA, “cabe ao PPA zelar pela qualidade do desenho dos programas de governo, de forma que viabilizem a consecução das diretrizes, dos objetivos e das metas de governo e rigor técnico, apoiando as escolhas políticas” (Brasil, 2019a, p. 33). Essa linha embasa a retomada do modelo lógico como metodologia de elaboração dos programas, com a abordagem de planejamento por problemas, favorecendo também a função de avaliação.

No entanto, é possível apontar alguns problemas na implementação dessa metodologia. Em primeiro lugar, a escolha técnica do ME de definir os resultados

dos programas a partir apenas de um indicador e uma meta não encontra respaldo na metodologia do modelo lógico. Isso limita a compreensão sobre os resultados a serem alcançados pelo conjunto das ações do programa, dado que a situação-problema a que se destina enfrentar é geralmente descrita a partir de uma série de dados e indicadores que se complementam.

Em segundo lugar, ainda que seja uma metodologia de planejamento bastante conhecida, seu resgate para aplicação no PPA não é livre de uma curva de aprendizado. Assim, a aplicação da metodologia não foi homogênea, tanto do ponto de vista dos programas elencados quanto das metas indicadas. Nessa linha, nota técnica assinada pelas consultorias de orçamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal indica ter identificado no plano programas que não teriam caráter finalístico, como o programa de segurança institucional, que teria o caráter de serviço de apoio ao Estado (Brasil, 2019b). O Tribunal de Contas da União, analisando 29 dos 66 programas, também identificou oito com problemas (TCU, 2019).

Com relação às metas, segundo a metodologia proposta, esperava-se que fossem adotados indicadores de resultados para “aferir o grau em que o Programa se mostrou capaz de cumprir o objetivo almejado” (Brasil e Ipea, 2018, p. 102). Conforme definição do guia de análise *ex ante* do governo federal para avaliação de políticas públicas, “indicadores de resultados de médio e longo prazo atestam em que medida as metas e os objetivos finais da política estão sendo alcançados” (*op. cit.*, p. 102).

A estruturação do PPA voltado para o atingimento de resultados seria elemento importante para sua função de orientação do orçamento. Todavia, como vimos, são os valores do orçamento que orientam a definição dos valores das metas do plano. Em outro PPA, a indicação dos objetivos, a partir da identificação dos problemas, definiria – com a aplicação do modelo lógico – as ações orçamentárias a serem implementadas.

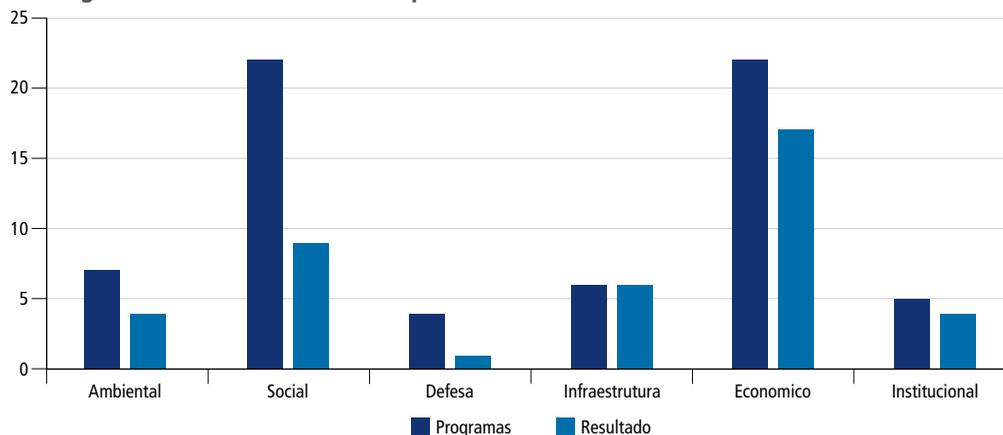
Esse, portanto, é um elemento-chave da metodologia. Assim, é preciso avaliar com maior acuidade se as metas definidas na proposta do PPA 2020-2023 indicam, de fato, resultados relacionados aos objetivos de cada um dos programas. Para tanto, as metas dos programas foram classificadas em metas de processo, produtos e resultados. Esse processo não envolveu análise de mérito a respeito das metas propostas, nem a relação com elementos não formais do plano, como os problemas identificados para cada programa.

Metas que expressam o esforço do governo foram classificadas como metas de processo. Concluir ou realizar ações, fortalecer diálogos e promover acesso a serviços

são exemplos de anúncios de metas classificados como processos. No que tange a metas de produtos, foram identificadas a partir de entregas governamentais ou produtos de ações, como adquirir 100% dos medicamentos, atender a determinada quantidade de municípios ou atingir certo número de beneficiários. Nessa linha, foi possível identificar onze metas relacionadas a processos e quatorze metas concernentes a produtos, alcançando 38% do total das metas que não se referem a resultados. As 25 metas foram objetos de segunda checagem entre cinco especialistas, que analisaram, cada um, cinco metas distintas, e foi confirmada sua classificação como metas que não se referiam a resultados (*outcomes*) referentes ao objetivo do programa para 24 dos casos selecionados. Esse, portanto, pode ser considerado um conjunto mínimo, dado que outras metas que foram consideradas como de resultados podem ter interpretação diversa.

A análise dos resultados a partir dos eixos do plano revela as áreas que têm maior direcionalidade para o atingimento de resultados. Por essa ótica, 100% dos seis programas classificados no eixo de infraestrutura têm metas de resultados, da mesma forma que 80% dos programas do eixo institucional ou 77% dos programas do eixo econômico. Por sua vez, 42% dos programas da área ambiental, 75% dos programas relacionados à estratégia de defesa e 55% dos programas do eixo social não apresentam metas de resultados. O gráfico 2 ilustra esses resultados.

GRÁFICO 2
Programas e metas de resultado por eixo do PPA 2020-2023



Elaboração dos autores.

No caso da área ambiental, as hipóteses quanto à retomada da metodologia e as dificuldades técnicas de resumir os resultados de um programa a apenas uma meta parece não ser suficientes para justificar o desequilíbrio. Com indicadores e metas consolidados

e referências de acordos internacionais do país, deu-se uma escolha política de não apresentar metas de resultados para os programas da área.

A retomada do modelo lógico também implicaria uma revisão das ações orçamentárias, ainda que estas não componham o PPA. As ações devem ser desenhadas para enfrentar as causas do problema sobre o qual o programa deve agir. Nesse ponto, as consultorias de orçamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal apontaram, em nota técnica conjunta, que

não nos parece que as ações orçamentárias tenham sido revistas ou exaustivamente validadas com esse propósito, dada a magnitude das alterações nos programas. Ou seja, para cada problema que os programas finalísticos identificaram, as ações orçamentárias da LOA devem ser suficientes para o alcance dos respectivos objetivos e metas. Se há descompasso entre a estrutura programática e as diretrizes estratégicas, em bem menor número, quanto mais na consistência interna dos próprios programas (Brasil, 2019b, p. 19).

A proposta de orçamento para 2020 contempla 812 ações relacionadas apenas aos programas finalísticos, das quais somente 73 são ações novas, 9% do total. Essas ações representam tímidos 0,97% do valor orçamentário dos programas finalísticos e quase 14% do valor das despesas discricionárias – que respondem por menos de 7% do total das despesas primárias. As ações novas estão concentradas em 33 programas – ou seja, metade dos programas não teve qualquer ação nova com a aplicação do modelo lógico.

Embora não tenha força legal, a mensagem presidencial que encaminha o PPA ao Congresso Nacional explicita uma prioridade para o período do plano, relacionado à primeira infância. São cinco os programas citados no documento que espelhariam essa prioridade: Atenção Integral à Primeira Infância; Proteção, Promoção e Recuperação da Saúde Indígena; Promoção à Cidadania; Segurança Alimentar e Nutricional; e Proteção Social no Âmbito do Sistema Único de Assistência Social (Suas). Para esse conjunto de programas que dialogam diretamente com a prioridade enunciada, há apenas uma ação nova para o orçamento de 2020, a ação 15UG – Implantação, Instalação e Modernização de Estações Cidadania.

A prioridade não se verifica do ponto de vista orçamentário. Considerando-se as 23 ações dos programas, não há crescimento real entre a atual dotação e a prevista para 2020. Sem somar os valores de programações condicionadas à aprovação do Congresso que autorize o Poder Executivo a quebrar a regra de ouro a qual impede que operações de crédito excedam os gastos em capital, há perda nominal da ordem de R\$ 707,8 milhões, de um total de R\$ 63,57 bilhões em 2019. Contabilizando-se as programações condicionadas, o valor para 2020 ultrapassa em 0,5% o referente à 2019.

Vale destacar que, entre as ações desses programas, estão incluídas as que financiam o Benefício de Prestação Continuada (BPC), para idosos e pessoas com deficiência. Essas ações representam cerca de 95% do orçamento dos cinco programas para 2020. Excluindo-se o BPC, a dotação orçamentária para 2020 para o conjunto dos programas representa 62,17% da programação de 2019, ou 86,12%, se se contabilizar as programações condicionadas.

Com relação apenas ao programa Atenção Integral à Primeira Infância, este dispõe de duas ações: 20TR – Apoio Financeiro Suplementar à Manutenção da Educação Infantil; e 217M – Desenvolvimento Integral na Primeira Infância – Criança Feliz. A primeira está orçada para 2020 com o mesmo valor nominal que a dotação prevista para 2019, de R\$ 7,32 milhões. A ação do Criança Feliz tem orçamento previsto para 2020 de R\$ 362,325 milhões, menor do que o previsto no PL do orçamento de 2019, de R\$ 377,325 milhões, e também R\$ 5 milhões a menos que a dotação atual dessa ação – que ainda teve emenda individual de R\$ 200 mil. Ou seja, não apenas o atual governo diminuiu a dotação da ação ao longo do ano, como também garantiu para o primeiro ano do PPA um valor menor do que o atual.

Por sua vez, a proposta orçamentária de 2020 contempla mais R\$ 155 milhões para a mesma ação com programação condicionada, o que, somando as duas ações, perfazem R\$ 524,645 milhões para 2020. Em contradição, o PPA indica para os três anos subsequentes, entre 2021 e 2023, um valor total de R\$ 1.074,96 milhões, o que representaria, em média, cerca R\$ 358 milhões por ano, para as duas ações do programa, abaixo da dotação atual e da provisão garantida para 2020. A tabela 2 traz os dados a respeito da programação relacionada à prioridade da primeira infância.

TABELA 2
Programação: primeira infância – PPA 2020-2023¹

Programas	Quantidade de ações	Valor – 2019 (R\$ mil)	Valor – 2020 (R\$ mil)	Programação condicionada – 2020 (R\$ mil)	2021-2023 (R\$ mil)
5024 - Atenção integral à primeira infância	2	374.845	369.645	155.000	1.074.960
5033 - Segurança Alimentar e Nutricional	8	485.536	243.798	92.480	984.352
5022 - Proteção, Promoção e Recuperação da Saúde Indígena	2	1.499.250	1.029.000	411.000	4.460.642
5031 - Proteção Social no Âmbito do Sistema Único de Assistência Social	10	61.212.526	61.213.867	371.131	203.543.484
5030 - Promoção da Cidadania	1		8.000		300.000
Total	23	63.572.157	62.864.310	1.029.611	210.363.438

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Considera apenas valores orçamentários.

Diante do exposto, a orientação do plano ao orçamento mostra-se frágil, apesar do resgate da abordagem do planejamento por problemas, com o uso do modelo lógico para a definição dos programas e seu alinhamento com a função de avaliação que foi atribuída ao PPA 2020-2023. A simplificação metodológica foi ao extremo, ao ponto de contrapor-se à aplicação do modelo lógico e ser referência para a avaliação, outros dois pilares do plano. Da mesma forma, com referência ao maior realismo fiscal, além de não trazer novidades ao processo, culminou ainda com maior esvaziamento do PPA, com a limitação do detalhamento dos investimentos plurianuais.

Ainda assim, houve espaço para avanços. A retomada do modelo lógico na construção dos programas deve ser valorizada, bem como a referência que os espaços centrais de avaliação de políticas públicas passam a ter para o PPA. De todo modo, para que as mudanças sejam efetivas, seria preciso aprimorar tanto esses processos de avaliação quanto o desenho dos programas, incluindo-se a revisão das ações orçamentárias. Apenas estruturando planejamento e orçamento em um mesmo macroprocesso integrado é que o PPA poderá cumprir sua missão constitucional.¹¹

6.1 Lei nº 13.971/2019: aprovação e vetos

A tramitação do PL do PPA no Congresso Nacional implicou algumas modificações com relação ao texto originalmente apresentado pelo Executivo, promulgadas na Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019, que institui o Plano Plurianual para o período 2020-2023. As treze diretrizes iniciais sofreram modificação de redação; a maioria das quais enfatizando um aspecto específico do setor, enquanto outras sete diretrizes foram adicionadas, sendo que uma destas acabaria sendo vetada pelo atual presidente, a que indicava a persecução das metas dos ODS/ONU.

11. A rigor, o PPA vem sendo normatizado e institucionalizado por arranjos e carreiras burocráticas criadas para serem especializadas em temas de *planejamento e orçamento* (analista de planejamento e orçamento – APO), *finanças e controle* (analista de finanças e controle – AFC, posteriormente renomeada para auditor federal de finanças e controle – AFFC), *gestão governamental* (especialista em políticas públicas e gestão governamental – EPPGG) e *pesquisa e avaliação* (técnico de planejamento e pesquisa – TPP), entre outras. Nesse sentido, os problemas e os debates em torno do planejamento governamental derivam também dessa diversidade. Em particular, haveria de considerar-se e integrar as *auditorias operacionais da função controle* e as *avaliações de desenho, implementação, resultados e impactos*, como funções intrínsecas e etapas necessárias a um ciclo mais completo de retroalimentação entre as funções planejamento governamental, gestão, controle e orçamento público. Como tal discussão – por ampla e complexa que é – extrapola os limites deste texto, remetemos os leitores para as seguintes coletâneas que tratam mais amiúde desses temas e dessas intersecções: Cardoso Junior e Pires (2011), Cardoso Junior (2015), entre outras fontes relevantes publicadas, fundamentalmente, pelo Ipea, pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e pela Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Planejamento e Orçamento (Assecor), esta última por meio da *Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento* (RBPO).

As diretrizes incluídas pelo Congresso e sancionadas pelo Executivo foram:

- a busca contínua pelo aprimoramento da qualidade do gasto público, por meio da adoção de indicadores e metas que possibilitem a mensuração da eficácia das políticas públicas;
- o combate à fome, à miséria e às desigualdades sociais;
- o fomento à pesquisa científica e tecnológica, com foco no atendimento à saúde, inclusive para prevenção e tratamento de doenças raras;
- a ampliação e a orientação do investimento público, com ênfase no provimento de infraestrutura e na sua manutenção;
- a ênfase no desenvolvimento urbano sustentável, com a utilização do conceito de cidades inteligentes e o fomento aos negócios de impacto social e ambiental; e
- o estímulo ao empreendedorismo, por meio da facilitação ao crédito para o setor produtivo, da concessão de incentivos e benefícios fiscais e da redução de entraves burocráticos.

Além disso, foram criados outros quatro programas finalísticos no Congresso Nacional, sendo dois na área de educação, com focos em educação infantil e educação especial, um para prevenção e controle de desmatamento e incêndios, e um com foco na proteção e promoção dos direitos dos povos indígenas. Os novos programas contemplavam agendas políticas sensíveis para o governo, sendo apresentadas metas de redução de desmatamento e incêndios ilegais em 90%; e atendimento de 100% das comunidades indígenas, além de – para os programas da área de educação – metas relacionadas ao Plano Nacional de Educação (PNE).

Todavia, nenhum dos programas criados foi vinculado às novas diretrizes propostas pelo Legislativo. Assim, as novas diretrizes não terão ligação direta com a dimensão tática do PPA. Da mesma forma, foram realizadas alterações de metas em dezenove programas, entre os quais apenas um programa sofreu redução da meta proposta (Nova Previdência, cuja meta de melhoria do índice de qualidade previdenciária, com linha de base de 58,33, foi reduzida de 71,6 para 67,40).

Além disso, dois outros programas tiveram novas metas. O programa Mudança do Clima não apresentava meta de resultado e tampouco havia sido quantificada pelo Executivo, indicando apenas a realização de *políticas, ações e medidas para enfrentamento da mudança do clima e dos seus efeitos implementadas*, passou a ter uma meta de *reduzir as emissões de gases de efeito estufa em 30% abaixo dos níveis de 2005*. Para o programa Energia Elétrica, a meta que era de *manter o índice de abastecimento de energia elétrica entre 1,00 e 1,20* foi alterada para *manter em 100% o índice de expansão da geração*.

Essas novas metas, bem como as metas dos programas novos, não representam qualquer constrangimento ao Poder Executivo, dado que, conforme aprovada, a Lei do PPA permite que esse poder altere as metas sem necessidade de aprovação do Congresso. Assim, ainda que tenha havido alteração em 21 metas das 66 propostas pelo Executivo, apenas nove programas tiveram valores alterados. Em alguns casos, aumentou-se a meta, mas diminuíram-se os valores totais do programa. A seguir, o quadro 3 apresenta os programas que sofreram alterações com relação à proposta do Executivo.

QUADRO 3
Alterações do Legislativo nos programas do PPA

Programa	Alteração		
	Meta	Valores 2020	Valores 2021-2023
1041 - Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade e dos Recursos Naturais		Reduz	Reduz
1058 - Mudança do Clima	Nova	Reduz	Reduz
2203 - Pesquisa e Inovação Agropecuária			Amplia
2204 - Brasil na Fronteira do Conhecimento	Amplia		
2208 - Tecnologias Aplicadas, Inovação e Desenvolvimento Sustentável	Amplia		
2214 - Nova Previdência	Reduz		
2215 - Política Econômica e Equilíbrio Fiscal	Amplia		
2219 - Mobilidade Urbana	Amplia		
2220 - Moradia Digna	Amplia		
2221 - Recursos Hídricos	Amplia		
2222 - Saneamento Básico	Amplia	Amplia	Amplia
2223 - A Hora do Turismo	Amplia		
3001 - Energia Elétrica	Nova		
3002 - Geologia, Mineração e Transformação Mineral	Amplia		
3003 - Petróleo, Gás, Derivados e Biocombustíveis	Amplia		
4003 - Garantia de Estabilidade Monetária e Financeira			Amplia
4005 - Proteção Jurídica da União	Amplia		
5011 - Educação Básica de Qualidade	Amplia		Reduz
5012 - Educação Profissional e Tecnológica	Amplia		
5013 - Educação Superior	Amplia		
5016 - Segurança Pública, Combate à Corrupção, ao Crime Organizado e ao Crime Violento	Amplia		Reduz
5022 - Proteção, Promoção e Recuperação da Saúde Indígena	Amplia		
5024 - Atenção Integral à Primeira Infância			Amplia
5025 - Cultura	Amplia		
5026 - Esporte	Amplia		
5034 - Proteção à Vida, Fortalecimento da Família, Promoção e Defesa dos Direitos Humanos para Todos		Reduz	

Elaboração dos autores.

O programa Saneamento Básico é o único que a proposta de ampliação da meta é acompanhada por ampliação de recursos para 2020 e o período 2021-2023. Nos dois programas relativos ao meio ambiente que foram alterados, o Congresso reduziu os valores para os dois períodos, ainda que tenha proposto meta mais adequada para o programa Mudança do Clima. Na maioria dos casos, no entanto, há ampliação de meta sem qualquer rebatimento em termos de recursos. Ademais, em dois programas, há ainda movimento contrário, de ampliação de metas e redução dos valores dos programas.

No primeiro caso, o programa de educação básica apresentava a meta – segundo proposta do governo – de atingir 5,59 no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) Sintético, meta que passou para 6,00 depois das discussões do Congresso, com redução de 25% dos recursos para o período 2021-2023. No programa de segurança pública, ainda é mais evidente o descompasso: a meta, que não é de resultado, passou de realizar 20 mil operações para 40 mil operações de combate à criminalidade; aumento de 100%, tendo havido pequena redução nos valores destinados ao período de 2021-2023.

Assim, a manutenção na Lei do PPA do dispositivo que permite ao Executivo alterar as metas sem aprovação do Congresso Nacional torna esse esforço inócuo, do ponto de vista do planejamento tático do governo, ainda que o debate público perante à sociedade seja relevante. Nessa linha, entende-se como positiva a introdução, durante a tramitação na casa, de dispositivo que obriga o governo ao envio de relatório anual sobre todas as metas e programas do PPA ao Legislativo, bem como a realização de audiência pública para apresentação dos resultados no intervalo de trinta dias após o envio dos relatórios.

Do ponto de vista da política fiscal, o Congresso foi mais audacioso que o Executivo. No programa de política econômica e equilíbrio fiscal, a meta de alcançar resultado primário superavitário foi antecipada de 2023 para 2022. No corpo da lei, introduz parágrafo que explicita que os investimentos prioritários elencados no PPA estão condicionados ao espaço fiscal em atendimento aos ditames da EC nº 95/2016. Ainda, insere um artigo recuperando o conceito de projeto de grande vulto – presente em PPAs anteriores –, destacando a necessidade de serem apresentados em contas orçamentárias específicas; ainda estabelece que, a partir de 2021, apenas poderão ser executados aqueles projetos que constarem de registro centralizado de projetos, mediante prévio atesto de viabilidade técnica e socioeconômica, reforçando a perspectiva de análise *ex ante* dos projetos e a função de avaliação relacionada ao PPA.

7 CONCLUSÕES

O Plano Plurianual assumiu diferentes funções concernentes ao planejamento governamental, principalmente após o PPA 2000-2003. É importante, todavia, não reduzir o planejamento governamental a esse específico instrumento. Assim, reconhecer falhas no plano não indica necessariamente que seja possível expandir essa crítica ao planejamento governamental.

Feita essa ressalva, a evolução dos PPA's, considerando-se funções e abordagens distintas que assumiram no decorrer do tempo, revela que esses planos foram se afastando da sua missão constitucional de orientar o orçamento, mas devido a não apenas o formato do próprio plano, como também dos demais instrumentos que compõem o arranjo de governança orçamentária do país. Nesse aspecto, a LRF conferiu importantes funções à LDO, inclusive no tocante à avaliação das políticas públicas, que restringiram o PPA.

Ainda assim, enquanto adotou abordagem de planejamento por problemas, com identificação e gestão de investimentos e programas prioritários, o PPA teve mais incidência sobre o orçamento. A partir de 2004 e, principalmente, no PPA 2008-2011, essa característica foi se perdendo, em detrimento de outros arranjos de gestão de prioridade – notadamente, o PAC, que constituíam ritos próprios de planejamento e gestão.

Com isso, foi preciso reinventar o instrumento, relacionando-o a outras funções. O PPA 2012-2015 abandona a abordagem de planejamento por problemas e adota perspectiva de classificação temática, mas permite, entretanto, gestão de agendas transversais e aprimoramento da participação social. Todavia, isso não é suficiente para orientar o orçamento, ainda que o novo formato possa ter influenciado – ou tornado possível – rearranjo do orçamento, com aglutinação de ações e flexibilização do gasto, a partir da criação dos planos orçamentários.

O PPA 2020-2023 representa uma nova tentativa de reformulação do plano, retomando a perspectiva de planejamento por problemas, bem como reforçando a ideia de investimentos prioritários e avaliação de políticas públicas. Todavia, a experiência ainda tem limitações importantes, seja por escolhas técnicas, políticas ou até mesmo dificuldades relacionadas às capacidades das equipes ministeriais de aplicar a nova metodologia, dado o processo expresse de elaboração.

Assim, seria preciso buscar seu aprimoramento, ainda na fase de discussão no Congresso ou durante sua implementação, para que pudesse ter qualquer impacto nas

decisões alocativas de curto prazo. Para tanto, seria necessário considerar vários elementos da governança orçamentária, com todos os seus instrumentos, atores e interesses, para que o PPA pudesse cumprir sua missão constitucional.

Esse movimento exige compreender de forma mais abrangente o processo de governança orçamentária. Se, de um lado, o PPA mudou muito ao longo dos últimos anos, conforme visto, o processo orçamentário também sofreu alterações. Apenas na última década, houve agregação das ações orçamentárias que conferem maior flexibilidade ao gasto público, enquanto se consolidou a impositividade de emendas individuais e, mais recentemente, de bancada. Instituiu-se um novo regime fiscal, que condiciona o crescimento das despesas à inflação. Defende-se a necessidade de considerar os dois instrumentos em arranjo único de planejamento e orçamento, e buscar soluções conjugadas que contribuam para que decisões alocativas de curto prazo sejam orientadas por um plano de médio e longo prazo para o país.¹²

12. Nesse particular, é preciso lembrar que, entre 2003 e 2013, basicamente, houve tentativas de fortalecimento do PPA como ferramenta do planejamento governamental, com mudanças conceituais e metodológicas promissoras, mas incapazes de romper os dogmas já cristalizados e anteriormente apontados. De todo modo, movido pelos imperativos de um crescimento econômico, algo maior naquela década, pôde-se demonstrar na prática que a expansão das políticas públicas poderia capitanear movimentos de expansão conceitual e operativa das finanças públicas para além da lógica liberal do orçamento equilibrado. Isso se deu por meio de utilização mais intensiva das fontes não orçamentárias de financiamento dos gastos públicos, sobretudo a ativação do crédito público – que, na prática, é uma antecipação de poder de compra ainda não existente como poupança prévia disponível –, via maior protagonismo dos bancos públicos (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, BB, Caixa Econômica Federal – Caixa, Banco do Nordeste do Brasil – BNB e Banco da Amazônia – Basa), das empresas estatais (Petrobras, Eletrobras etc.), dos fundos públicos (*Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT*; *Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS)*; *Fundo Constitucional do Norte – FNO*; *Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE*; *Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FNO)*; e fundos setoriais operados pela Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq, pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Capes etc.) e até mesmo dos fundos de pensão atrelados aos bancos públicos e empresas estatais, que, embora entidades de direito privado, possuem seu *funding* principal originário de massa de renda de origem pública e, por isso, podem e costumam operar sob influência ou orientação geral do governo federal ou sob objetivos gerais de determinadas políticas públicas; não apenas, portanto, segundo sinais típicos e exclusivos de mercado. Assim sendo, se e quando todas as fontes possíveis de financiamento de uma economia aberta e complexa como a brasileira forem levadas em consideração, tanto o escopo como o potencial realizador do PPA estarão postos muito além do orçamento prévio disponível, e muito além do horizonte restrito de quatro anos para sua concretização. No que toca especificamente ao orçamento, há duas condições de realização: *i*) é preciso elevar o nível de agregação das unidades mínimas de execução do gasto público, idealmente para o plano estratégico dos objetivos ou das metas do PPA; e *ii*) é necessário aplicar tratamento diferenciado ao gasto público – em termos de planejamento, orçamentação, monitoramento, controle, gestão e participação –, segundo a natureza efetiva e diferenciada das despesas em questão – ou seja: se há gastos correntes intermediários para o custeio da máquina pública, o foco deveria recair sobre a contabilização anual e a eficiência; caso sejam gastos correntes finalísticos para custeio das próprias políticas públicas, sua contabilização deveria ser anual e o foco, na eficácia e na efetividade; e se há gastos propriamente em investimentos novos, a contabilização deveria ser plurianual e o foco recair sobre a eficácia e a efetividade.

Novamente, não se deve desconsiderar que o planejamento pode ser desenvolvido em diferentes escaninhos do governo e traduzido em diferentes instrumentos que impactem o orçamento. Todavia, o PPA tem a particularidade de reunir o conjunto de políticas públicas dos mais variados setores, com a possibilidade de promover integração entre estes, reforçando agendas intersetoriais e mediando possíveis conflitos entre setores com distintas perspectivas. Dificilmente, o planejamento setorial isoladamente seria capaz de construir uma visão mais complexa sobre o problema da atenção integral à primeira infância, por exemplo.

No entanto, o caminho proposto pelo atual governo parece trilhar direção oposta. Não apenas tentou esvaziar o PPA, com a retirada da obrigatoriedade da apresentação dos investimentos plurianuais, como também propôs – por meio da PEC nº 188/2019, apresentada em novembro – a extinção do Plano Plurianual. Nessa linha, flexibiliza e reduz as orientações constitucionais e legais ao orçamento, instituindo a possibilidade de compensação entre os mínimos constitucionais de educação e saúde, além de extinguir vários fundos públicos federais que operam com receitas vinculadas, redirecionando-os das áreas a que se destinam para pagamento da dívida pública.

É possível que esse caminho gere ainda mais instabilidade no regime de governança orçamentária. Ainda que o orçamento passe a ter caráter plurianual, a disputa pelos recursos públicos pode acentuar-se sem ao menos algumas das amarras legais que a regem, e, como consequência, os riscos de desestruturação das políticas públicas passam a ser ainda maiores. Por sua vez, instrumentos de planejamento de mais longo prazo não serão capazes de mediar esse conflito sem que sejam revistos os processos de elaboração, implementação, monitoramento, revisão e avaliação que envolvam planejamento e orçamento como partes indissociáveis de um mesmo macroprocesso.

Acredita-se que é nesse quadro que se deveriam proceder reformas mais estruturantes em instrumentos e processos de planejamento e orçamento. O peso das despesas obrigatórias no orçamento e a incapacidade do PPA de orientar as decisões alocativas são partes de um mesmo problema complexo da governança orçamentária brasileira. A possibilidade de os governos eleitos orientarem os orçamentos em sintonia com as escolhas da sociedade ganha centralidade na vivacidade democrática em tempos de perda de representatividade política.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S. **Presidencialismo de coalização**: Raízes e evolução do sistema político brasileiro. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

ARANTES, R. B. *et al.* Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, tribunais de contas, Judiciário e Ministério Público. *In*: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. (Orgs.). **Burocracia e política no Brasil**: desafios para a ordem democrática no século XXI. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

AVELINO, D. P. Planejamento, orçamento e participação social. *In*: GIMENE, M.; COUTO, L. F. (Orgs.). **Planejamento e orçamento público no Brasil**. Brasília: Enap; Assecor, 2017.

BARCELOS, C. L. K. **Governança orçamentária e mudança institucional**: o caso da norma geral de direito financeiro – Lei n. 4.320/64. 2012. Tese (Doutorado) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

BELLUZZO, L. G.; ALMEIDA, J. G. **Depois da queda**: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do real. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

BERCOVICI, G.; MASSONETO, L. F. **A constituição dirigente invertida**: a blindagem da constituição financeira e a agonia da constituição econômica. Coimbra: Faculdade de Direito/ Universidade de Coimbra, 2006. (Boletim, v. 49).

BOURDIEU, P. **Razões práticas sobre a teoria da ação**. Campinas: Papirus, 1996.

_____. **Sobre o Estado**. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

BRAGA, J. C. A financeirização da riqueza: a macroestrutura financeira e a nova dinâmica dos capitalismo centrais. **Economia & Sociedade**, Campinas, v. 2, n. 1, p. 25-57, 1993.

_____. A financeirização global: o padrão sistêmico de riqueza do capitalismo contemporâneo. *In*: TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. (Orgs.). **Poder e dinheiro**: uma economia política da globalização. Petrópolis: Editora Vozes, 1997.

BRASIL. Congresso Nacional. **Constituição Federal de 1988**. Brasília: Congresso Nacional, 1988.

_____. Casa Civil da Presidência da República. IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Avaliação de políticas públicas**: guia prático de análise *ex ante*. Brasília: Casa Civil/PR; Ipea, 2018. v. 1.

_____. Ministério da Economia. **Manual técnico do Plano Plurianual do governo federal**. Brasília: ME, 2019a.

_____. Congresso Nacional. Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. **Subsídios à apreciação do projeto de lei do Plano Plurianual para o período de 2020 a 2023**. Brasília: Congresso Nacional, 2019b. (Nota Técnica Conjunta, n. 03/2019). Disponível em: <<https://bit.ly/2SuA11N>>.

_____. Presidência da República. Secretaria-geral. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 13. 971, de 27 de dezembro de 2019. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023. Brasília: PR, 2019c. Disponível em: <<https://is.gd/9wrTpb>>.

CARDOSO JUNIOR, J. C. Política e planejamento no Brasil: balanço histórico e propostas ao PPA 2020-2023. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C. (Org.). **Planejamento Brasil século XXI: inovação institucional e refundação administrativa**. Brasília: Ipea, 2015.

_____. Raízes da submissão do PPA à lógica orçamentária no Brasil pós CF-1988. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, Brasília, n, 9, v. 1, p. 25-38, 2019.

CARDOSO JUNIOR, J. C.; MATOS, F. Elementos para a organização de um sistema federal de planejamento governamental e gestão pública no Brasil: reflexões preliminares a partir de entrevistas com dirigentes do alto escalão do governo federal em 2009. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C. (Org.). **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011.

CARDOSO JUNIOR, J. C.; PIRES, R. Dilemas entre controle e autonomia de gestão: alternativas e possibilidades de superação. *In*: **Diálogos para o desenvolvimento: gestão pública e desenvolvimento – desafios e perspectivas**. Brasília: Ipea, 2011. v. 6.

CARDOSO JUNIOR, J. C.; SANTOS, E. V. Planejamento governamental e aparato burocrático no governo federal brasileiro: disjuntivas críticas e baixo desempenho institucional – questões para uma agenda de pesquisa e intervenção. *In*: PIRES, R. R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. (Orgs.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília, 2018.

CARDOSO JUNIOR, J. C.; GIMENEZ, J. C.; MARACCI, D. Crescimento econômico e planejamento no Brasil (2003-2010): evidências e possibilidades do ciclo recente. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C. (Org.). **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011.

CARDOSO JUNIOR, J. C.; SANTOS, J. C.; SANTOS, E. Planejamento governamental e aparato burocrático no governo federal brasileiro: disjuntivas críticas e baixo desempenho institucional – questões para uma agenda de pesquisa e intervenção. *In*: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, E. (Orgs.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília, Ipea, 2018.

CAVALCANTE, P.; PIRES, R. **Governança pública: construção de capacidades para a efetividade da ação governamental**. Brasília: Ipea, 2018.

CAVALCANTE, P.; SILVA, R. S. Metodologias aplicadas ao estudo das instituições e do processo orçamentário na América Latina. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 38, p. 37-67, jan./jun. 2012.

CONCEIÇÃO, D. N.; CONCEIÇÃO, B. N. **Finanças funcionais e as possibilidades econômicas para o Brasil em um horizonte de 20 anos**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2015. (Texto para Discussão, n. 10).

COUTO, L. F.; MAGALHÃES, A. Gestão de prioridades e núcleo de governo: os casos do “Brasil em Ação” e “Programa de Aceleração do Crescimento – PAC”. *In*: CAVALCANTE, P.; GOMIDE, A. (Orgs.). **Coordenação governamental: conceitos e funcionamento do núcleo de governo no Brasil**. Brasília: Ipea, 2018.

CUNHA, A. Reformas na gestão pública e a reinvenção do orçamento: reflexões e perspectivas sobre o contexto brasileiro. *In*: REZENDE, F.; CUNHA, A. (Orgs.). **A reforma esquecida: orçamento, gestão pública e desenvolvimento**. São Paulo: FGV, 2013.

FORTIS, M; GASPARINI, C. E. **Plurianulidade orçamentária no Brasil**: diagnóstico, rumos e desafios. Brasília: Enap, 2017.

FÓRUM 21. *et al.* **Austeridade e retrocesso**: finanças públicas e política fiscal no Brasil. São Paulo: Fórum 21; FES; SEP; Plataforma Política Social, 2016.

GARCIA, R. C. A reorganização do processo de planejamento do governo federal: o PPA 2000-2003. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C.; CUNHA, A. (Orgs.). **Planejamento e avaliação de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2015.

GOMES, C. **Parecer legislativo do relator sobre a PEC 98/2019**. Brasília: Senado Federal, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/314UpgW>>.

LOUREIRO, M. R. *et al.* Democracia e controle da gestão pública no Brasil: avanços e desafios na atuação da CGU. *In*: MENICUCCI, T.; GONTIJO, J. (Orgs.). **Gestão e políticas públicas no cenário contemporâneo**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2016.

MAGALHAES, A.; COUTO, L. F. Gestão de prioridades e núcleo de governo: os casos do Brasil em Ação e do Programa de Aceleração do Crescimento *In*: CAVALCANTE, P.; GOMIDE, A. (Orgs.). **O presidente e seu núcleo de governo: a coordenação do Poder Executivo**. Brasília: Ipea, 2018.

MASSONETO, L. F. **O direito financeiro no capitalismo contemporâneo**: a emergência de um novo padrão normativo. 2006. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

MORETTI, B. **O planejamento governamental como discurso**: tensões entre política e técnica (1930-2003). 2012. Tese (Doutorado) – Departamento de Sociologia, Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

OLIVEIRA, M. G. A construção de um sistema integrado de planejamento e orçamento no Brasil: origens, avanços e desafios. *In*: GIMENE, M.; COUTO, L. F. (Orgs.). **Planejamento e orçamento público no Brasil**. Brasília: Enap; Assecor, 2017.

PARES, A.; SILVEIRA, J. P. Gestão pública orientada para resultados no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 33, n. 4, p. 53-77, out./dez. 2002.

SANTOS, E. A. V. O confronto entre o planejamento governamental e o PPA. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C. (Org.). **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011.

SANTOS, E. A. V.; VENTURA, O.; NETO, R. PPA, LDO e LOA: disfunções entre o planejamento, a gestão, o orçamento e o controle. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C.; SANTOS, E. (Orgs.). **PPA 2012-2015: experimentalismo institucional e resistência burocrática**. Brasília: Ipea, 2015.

_____. PPA, LDO e LOA: disfunções entre o planejamento, a gestão, o orçamento e o controle. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C. (Org.). **Administração política, planejamento governamental e gestão pública no Brasil contemporâneo: trajetória institucional e dilemas estruturais do Estado no século XXI**. São Paulo: Hucitec, 2017.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão 2.515/2019. Acompanhamento do planejamento governamental com enfoque na elaboração do PPA 2020-2023. Brasília: TCU, 2019. Disponível em: <<https://is.gd/K7cJHb>>.

VENTURA, O. Planejamento e gestão governamental no Brasil: conflitos entre Niti e Nyaya. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C. (Org.). **Planejamento Brasil século XXI: inovação institucional e refundação administrativa**. Brasília: Ipea, 2015.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

AMARAL, V. L. Princípios para ativação do orçamento: orçamento público, constituição e a busca por igualdade. *In*: CARDOSO JUNIOR *et al.* (Orgs.). **Planejamento governamental e finanças públicas no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2017.

BORGES, A. C. S. C. **Governança orçamentária e gasto público no Brasil: uma abordagem institucional do processo de definição da despesa em âmbito federal**. 2015. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

CARDOSO JUNIOR, J. C. **Mundo do trabalho e (des)proteção social no Brasil**. Campinas: IE/Unicamp, 2013.

GOOD, D. **The politics of public money**. 2. ed. Canada: Ipac, UTP, 2014.

PAGNUSSAT, J. L. Arranjos institucionais, carreiras públicas e a capacidade de planejamento do Estado brasileiro. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C. (Org.). **Planejamento Brasil século XXI: inovação institucional e refundação administrativa**. Brasília: Ipea, 2015.

RODRIGUES, J. A. M. Orçamento impositivo: diferenças de perspectiva entre os poderes Legislativo e Executivo. *In*: GIMENE, M.; COUTO, L. F. (Orgs.). **Planejamento e Orçamento Público no Brasil**. Brasília: Enap; Assecor, 2017.

VENTURA, O. O jogo do orçamento. *In*: GIMENE, M.; COUTO, L. F. (Orgs.). **Planejamento e orçamento público no Brasil**. Brasília: Enap; Assecor, 2017.

WILDAVSKY, A.; CAIDEN, N. **The new politics of the budgetary process**. New York: Longman, 2004.

APÊNDICE A

QUADRO A.1

Lista de programas diretrizes e eixos do PPA (2020-2023)

Eixo	Diretriz	Programa
Institucional	01 - Aprimoramento da governança, modernização do Estado e da gestão pública federal, com eficiência administrativa, transparência na ação estatal, digitalização dos serviços governamentais e redução do tamanho do Estado	Justiça
Institucional	03 - Intensificação do combate à corrupção, à violência e ao crime organizado	Transparência, Integridade e Combate à Corrupção
Institucional	03 - Intensificação do combate à corrupção, à violência e ao crime organizado	Segurança Pública, Combate à Corrupção, ao Crime Organizado e ao Crime Violento
Institucional	04 - Valorização da liberdade individual e da cidadania com foco na família	Comunicação Pública e Divulgação de Atos e Matérias do Governo Federal
Social	04 - Valorização da liberdade individual e da cidadania com foco na família	Atenção Integral à Primeira Infância
Social	04 - Valorização da liberdade individual e da cidadania com foco na família	Cultura
Social	04 - Valorização da liberdade individual e da cidadania com foco na família	Esporte
Social	04 - Valorização da liberdade individual e da cidadania com foco na família	Inclusão Social por Meio do Bolsa Família e da Articulação de Políticas Públicas
Social	04 - Valorização da liberdade individual e da cidadania com foco na família	Produção de Dados e Conhecimento para o Aprimoramento de Políticas Públicas
Social	04 - Valorização da liberdade individual e da cidadania com foco na família	Promoção da Cidadania
Social	04 - Valorização da liberdade individual e da cidadania com foco na família	Proteção Social no Âmbito do Sistema Único de Assistência Social (Suas)
Social	04 - Valorização da liberdade individual e da cidadania com foco na família	Rede de Suporte Social ao Dependente Químico: Cuidados, Prevenção e Reinserção Social
Social	04 - Valorização da liberdade individual e da cidadania com foco na família	Proteção à Vida, Fortalecimento da Família, Promoção e Defesa dos Direitos Humanos para Todos
Social	05 - Priorização na qualidade da educação básica e na preparação para o mercado de trabalho	Educação Superior (graduação, pós-graduação, ensino, pesquisa e extensão)
Social	05 - Priorização na qualidade da educação básica e na preparação para o mercado de trabalho	Educação Básica de Qualidade
Social	05 - Priorização na qualidade da educação básica e na preparação para o mercado de trabalho	Educação Profissional e Tecnológica
Social	05 - Priorização na qualidade da educação básica e na preparação para o mercado de trabalho	Estatísticas e Avaliações Educacionais
Social	06 - Ampliação da cobertura e da resolutividade da atenção básica de saúde e fortalecimento da integração entre os serviços de saúde	Assistência Farmacêutica no Sistema Único de Saúde (SUS)
Social	06 - Ampliação da cobertura e da resolutividade da atenção básica de saúde e fortalecimento da integração entre os serviços de saúde	Atenção Especializada à Saúde
Social	06 - Ampliação da cobertura e da resolutividade da atenção básica de saúde e fortalecimento da integração entre os serviços de saúde	Atenção Primária à Saúde
Social	06 - Ampliação da cobertura e da resolutividade da atenção básica de saúde e fortalecimento da integração entre os serviços de saúde	Desenvolvimento Científico, Tecnológico e Produtivo em Saúde
Social	06 - Ampliação da cobertura e da resolutividade da atenção básica de saúde e fortalecimento da integração entre os serviços de saúde	Gestão e Organização do SUS
Social	06 - Ampliação da cobertura e da resolutividade da atenção básica de saúde e fortalecimento da integração entre os serviços de saúde	Proteção, Promoção e Recuperação da Saúde Indígena

(Continua)

(Continuação)

Eixo	Diretriz	Programa
Social	06 - Ampliação da cobertura e da resolutividade da atenção básica de saúde e fortalecimento da integração entre os serviços de saúde	Vigilância em Saúde
Econômico	07 - Ênfase na geração de oportunidades e estímulos à inserção no mercado de trabalho	A Hora do Turismo
Econômico	07 - Ênfase na geração de oportunidades e estímulos à inserção no mercado de trabalho	Empregabilidade
Econômico	07 - Ênfase na geração de oportunidades e estímulos à inserção no mercado de trabalho	Modernização Trabalhista e Trabalho Digno
Social	07 - Ênfase na geração de oportunidades e estímulos à inserção no mercado de trabalho	Inclusão Produtiva de Pessoas em Situação de Vulnerabilidade Social
Social	07 - Ênfase na geração de oportunidades e estímulos à inserção no mercado de trabalho	Segurança Alimentar e Nutricional
Ambiental	08 - Promoção do uso sustentável e eficiente dos recursos naturais, considerando custos e benefícios ambientais	Agropecuária Sustentável
Ambiental	08 - Promoção do uso sustentável e eficiente dos recursos naturais, considerando custos e benefícios ambientais	Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade e dos Recursos Naturais
Ambiental	08 - Promoção do uso sustentável e eficiente dos recursos naturais, considerando custos e benefícios ambientais	Qualidade Ambiental Urbana
Ambiental	08 - Promoção do uso sustentável e eficiente dos recursos naturais, considerando custos e benefícios ambientais	Mudança do Clima
Ambiental	08 - Promoção do uso sustentável e eficiente dos recursos naturais, considerando custos e benefícios ambientais	Defesa Agropecuária
Ambiental	08 - Promoção do uso sustentável e eficiente dos recursos naturais, considerando custos e benefícios ambientais	Pesquisa e Inovação Agropecuária
Ambiental	08 - Promoção do uso sustentável e eficiente dos recursos naturais, considerando custos e benefícios ambientais	Governança Fundiária
Econômico	08 - Promoção do uso sustentável e eficiente dos recursos naturais, considerando custos e benefícios ambientais	Recursos Hídricos
Econômico	08 - Promoção do uso sustentável e eficiente dos recursos naturais, considerando custos e benefícios ambientais	Gestão de Riscos e Desastres (defesa civil)
Econômico	08 - Promoção do uso sustentável e eficiente dos recursos naturais, considerando custos e benefícios ambientais	Saneamento Básico
Econômico	09 - Compromisso absoluto com a solvência e o equilíbrio fiscal, buscando reinserir o Brasil entre os países com grau de investimento	Nova Previdência
Econômico	09 - Compromisso absoluto com a solvência e o equilíbrio fiscal, buscando reinserir o Brasil entre os países com grau de investimento	Política Econômica e Equilíbrio Fiscal
Econômico	09 - Compromisso absoluto com a solvência e o equilíbrio fiscal, buscando reinserir o Brasil entre os países com grau de investimento	Garantia da Estabilidade Monetária e Financeira
Econômico	10 - Simplificação do Sistema tributário, melhoria do ambiente de negócios, estímulo à concorrência e maior abertura da economia ao comércio internacional	Inserção Econômica Internacional
Econômico	10 - Simplificação do Sistema tributário, melhoria do ambiente de negócios, estímulo à concorrência e maior abertura da economia ao comércio internacional	Melhoria do Ambiente de Negócios e da Produtividade
Econômico	11 - Eficiência da ação do setor público com valorização da ciência e tecnologia e redução do papel do Estado na economia	Brasil Moderniza
Econômico	11 - Eficiência da ação do setor público com valorização da ciência e tecnologia e redução do papel do Estado na economia	Brasil na Fronteira do Conhecimento
Econômico	11 - Eficiência da ação do setor público com valorização da ciência e tecnologia e redução do papel do Estado na economia	Política Nuclear

(Continua)

(Continuação)

Eixo	Diretriz	Programa
Econômico	11 - Eficiência da ação do setor público com valorização da ciência e tecnologia e redução do papel do Estado na economia	Programa Espacial Brasileiro
Econômico	11 - Eficiência da ação do setor público com valorização da ciência e tecnologia e redução do papel do Estado na economia	Tecnologias Aplicadas, Inovação e Desenvolvimento Sustentável
Econômico	11 - Eficiência da ação do setor público com valorização da ciência e tecnologia e redução do papel do Estado na economia	Brasil, Nosso Propósito
Econômico	11 - Eficiência da ação do setor público com valorização da ciência e tecnologia e redução do papel do Estado na economia	Conecta Brasil
Econômico	12 - Ampliação do investimento privado em infraestrutura orientado pelo planejamento de longo prazo, associada à redução da insegurança jurídica	Moradia Digna
Infraestrutura	12 - Ampliação do investimento privado em infraestrutura orientado pelo planejamento de longo prazo, associada à redução da insegurança jurídica	Energia Elétrica
Infraestrutura	12 - Ampliação do investimento privado em infraestrutura orientado pelo planejamento de longo prazo, associada à redução da insegurança jurídica	Geologia, Mineração e Transformação Mineral
Infraestrutura	12 - Ampliação do investimento privado em infraestrutura orientado pelo planejamento de longo prazo, associada à redução da insegurança jurídica	Petróleo, Gás, Derivados e Biocombustíveis
Infraestrutura	12 - Ampliação do investimento privado em infraestrutura orientado pelo planejamento de longo prazo, associada à redução da insegurança jurídica	Aviação Civil
Infraestrutura	12 - Ampliação do investimento privado em infraestrutura orientado pelo planejamento de longo prazo, associada à redução da insegurança jurídica	Transporte Aquaviário
Infraestrutura	12 - Ampliação do investimento privado em infraestrutura orientado pelo planejamento de longo prazo, associada à redução da insegurança jurídica	Transporte Terrestre e Trânsito
Econômico	12 - Ampliação do investimento privado em infraestrutura orientado pelo planejamento de longo prazo, associada à redução da insegurança jurídica	Desenvolvimento Regional, Territorial e Urbano
Econômico	12 - Ampliação do investimento privado em infraestrutura orientado pelo planejamento de longo prazo, associada à redução da insegurança jurídica	Mobilidade Urbana
Institucional	12 - Ampliação do investimento privado em infraestrutura orientado pelo planejamento de longo prazo, associada à redução da insegurança jurídica	Proteção Jurídica da União
Defesa	13 - Desenvolvimento das capacidades e das condições necessárias para promover a soberania e os interesses nacionais, considerando as vertentes da defesa nacional, das relações exteriores e da segurança institucional	Segurança Institucional
Defesa	13 - Desenvolvimento das capacidades e das condições necessárias para promover a soberania e os interesses nacionais, considerando as vertentes da defesa nacional, das relações exteriores e da segurança institucional	Cooperação com o Desenvolvimento Nacional
Defesa	13 - Desenvolvimento das capacidades e das condições necessárias para promover a soberania e os interesses nacionais, considerando as vertentes da defesa nacional, das relações exteriores e da segurança institucional	Defesa Nacional
Defesa	13 - Desenvolvimento das capacidades e das condições necessárias para promover a soberania e os interesses nacionais, considerando as vertentes da defesa nacional, das relações exteriores e da segurança institucional	Oceanos, Zona Costeira e Antártica
Econômico	13 - Desenvolvimento das capacidades e das condições necessárias para promover a soberania e os interesses nacionais, considerando as vertentes da defesa nacional, das relações exteriores e da segurança institucional	Política Externa

Elaboração dos autores.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Assessoria de Imprensa e Comunicação

EDITORIAL

Coordenação

Reginaldo da Silva Domingos

Assistente de Coordenação

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Supervisão

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Everson da Silva Moura

Revisão

Alice Souza Lopes

Ana Clara Escórcio Xavier

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Luiz Gustavo Campos de Araújo Souza

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Amanda Ramos Marques (estagiária)

Hellen Pereira de Oliveira Fonseca (estagiária)

Ingrid Verena Sampaio Cerqueira Sodré (estagiária)

Isabella Silva Queiroz da Cunha (estagiária)

Editoração

Aeromilson Trajano de Mesquita

Cristiano Ferreira de Araújo

Danilo Leite de Macedo Tavares

Herllyson da Silva Souza

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

Capa

Danielle de Oliveira Ayres

Flaviane Dias de Sant'ana

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA
ECONOMIA



ISSN 1415-4765

