

Plano Plurianual (PPA) e Desenvolvimento

Fernando Sertã Meressi sertameressi@gmail.com

Analista de Planejamento e Orçamento do Governo Federal. Doutor em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional pelo Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares (CEAM) da Universidade de Brasília (UnB).

Introdução

Na sociedade contemporânea, o conhecimento é um ativo de suma importância para o desenvolvimento das nações. Por sua vez, o planejamento governamental é uma atividade intensiva em conhecimento, que deve combinar reflexão e ação na busca pelas melhores soluções visando ao bem-estar da população. Assim, o planejamento tem grande potencial para contribuir para o enfrentamento dos problemas mais relevantes do país e para o aproveitamento das oportunidades que propiciem bons retornos à sociedade.

Nesse contexto está inserido o Plano Plurianual (PPA), um plano central do Governo, que estabelece as diretrizes, objetivos e metas para as despesas governamentais, consoante determina o art. 165 da Constituição Federal de 1988. O PPA tem uma importante função a cumprir, de ser o plano que compatibiliza: i) o projeto de governo do candidato eleito; ii) com as políticas públicas meritórias que já estão em andamento quando do início do mandato; e iii) com a previsão de recursos disponíveis para o período de sua vigência, atualmente de quatro anos.

Desse modo, o PPA é um instrumento que deve orientar a alocação de recursos com base num planejamento prévio, coerente e orçamentariamente realista, incorporando ainda as prioridades do governo eleito. E na etapa da implementação do PPA, as informações do monitoramento e da avaliação de programas podem ser o ponto de partida na busca de soluções para superar os entraves eventualmente surgidos, visando o alcance dos resultados pretendidos.

O objetivo deste artigo é discutir o papel do PPA da União como importante instrumento de planejamento para o desenvolvimento do país. Para tanto, além desta introdução, este artigo aborda na seção subsequente

algumas características do planejamento governamental e do PPA em particular. Nas três seções seguintes são desenvolvidas as macroetapas para a elaboração e a gestão do PPA, respectivamente: definição das diretrizes; elaboração de programas; e monitoramento, avaliação e revisão do PPA. Por fim, apresentaremos nossas considerações finais.

Planejamento Governamental e Plano Plurianual (PPA)

Num contexto democrático, o planejamento governamental deve ser orientado para a identificação e o enfrentamento dos problemas mais relevantes da população. Também deve ser voltado para a prospecção e o aproveitamento das oportunidades que possam dar o maior retorno em termos de bem-estar para a sociedade. Sendo uma função tecnopolítica, o planejamento governamental deve estar em sintonia com as escolhas e decisões que emanam da esfera política e se apoiar no conhecimento técnico, visando alcançar os objetivos definidos pelos governantes.

Os planos de governo podem orientar a atuação do setor público, por meio da definição de diretrizes, programas, objetivos, metas etc. Desse modo, o planejamento comunica para a Administração Pública o que deve ser feito e quais são as prioridades, dando a ela direção, coerência e foco. Simultaneamente, os planos de governo declaram para a sociedade em geral quais são os objetivos da Administração Pública em termos de entregas e resultados para a população, proporcionando aos atores de fora do Estado mais informações para sua tomada de decisão.

Tratando especificamente do Plano Plurianual (PPA) da União, este é um plano central do Governo, previsto no art. 165 da Constituição Federal. O § 1º deste artigo define que “A **lei** que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, **as diretrizes, objetivos e metas** da administração pública federal para as **despesas** de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada (grifo nosso)”.

Por sua vez, o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias prevê que o PPA vigorará do segundo ano do mandato presidencial até o primeiro ano do governo subsequente. Em outras palavras, a Constituição Cidadã estabeleceu que este é o plano de médio prazo do Governo como um todo, que deve orientar a aplicação de seus recursos (orçamentários e não-orçamentários), inclusive levando em conta critérios de regionalização da atuação do Estado.

Por ser uma Lei, o PPA explicita as diretrizes, objetivos e metas resultantes do processo democrático, da contribuição dos poderes Executivo e Legislativo. Assim, em tese, no PPA deve estar refletida a vontade popular. Nesse sentido, o PPA é um instrumento de planejamento a serviço da democracia.

Na Constituição de 1988, situando-se no Título “Da Tributação e do Orçamento”, no Capítulo “Das Finanças Públicas”, na seção “Dos orçamentos”, pode-se dizer que a natureza do PPA é de orientador plurianual da

despesa pública¹, pois estabelece suas diretrizes, objetivos e metas para o período de quatro anos. Ademais, no supracitado art. 165 está disciplinado que os orçamentos e os planos nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição devem ser elaborados em consonância com o PPA.

A despeito da sua natureza de plano orientador da aplicação de recursos, quando cada PPA é elaborado, as políticas públicas já estão em andamento, assim como já vigoram várias regras legais que colocam limites a esse plano, inclusive constitucionais. Destacam-se aqui as regras orçamentárias. Ou seja, o PPA deve orientar o orçamento, porém, por outro lado, também tem de estar em harmonia com o arcabouço legal vigente, lembrando que toda legislação é passível de alteração.

Dessarte, tudo somado, o PPA é o plano que deve compatibilizar: i) o programa de governo do candidato eleito; ii) as políticas públicas que já estão em andamento, muitas delas meritórias e mesmo legalmente obrigatórias; e iii) os recursos disponíveis previstos durante sua vigência.

Sendo um plano central do Governo, o PPA reúne, num só instrumento, as principais políticas públicas de todas as áreas de atuação do Estado. Isso tende a proporcionar melhor coordenação de políticas, propiciando sinergias e evitando sobreposições.

O PPA também tem como referência os planos setoriais. Procura incorporar em seu conteúdo as metas desses últimos, porém, compatibilizando-as com o horizonte temporal de quatro anos². O PPA também padroniza os diferentes atributos dos diversos planos setoriais (objetivos, metas, estratégias, ações, projetos etc) em uma mesma linguagem (somente objetivos e metas). Por fim, o PPA, ao trazer para si as expectativas dos planos setoriais, adequa a ambição das metas desses últimos à previsão de recursos disponíveis para o quadriênio de sua vigência.

1 GARCIA (2015) considera que o PPA é uma peça de programação plurianual das despesas.

2 Os diversos planos setoriais e nacionais têm distintos prazos de vigência. Por exemplo, o Plano Nacional de Educação (PNE) tem vigência de 10 anos, assim como o Plano Decenal de Energia. Já o Plano Nacional de Saúde (PNS) vigora por quatro anos. Os períodos de elaboração desses planos também diferem bastante: enquanto o atual PNE entrou em vigor em 2014, o PNS teve início em 2020. Os diferentes contextos fiscais em que foram elaborados também impactam no grau de ambição de suas metas.

Dessa maneira, o PPA pode ser um instrumento consistente e realista de planejamento e coordenação do governo, pois visa compatibilizar os planos e políticas setoriais com os objetivos do Governo como um todo, observando também a previsão dos recursos disponíveis. A Figura 1 sintetiza interfaces do PPA:

Figura 1: Interfaces do PPA



Fonte: Elaboração do autor.

Em suma, o setor público já dispõe de um plano previsto constitucionalmente para orientar suas despesas com base em **objetivos**:

- i) resultantes do processo democrático;
- ii) focados, em tese, na resolução dos principais problemas da sociedade ou no aproveitamento das oportunidades que possam dar o maior retorno para a população; e
- iii) orçamentariamente realistas.

Ademais, este plano pode incorporar funções que atualmente não são exercidas de fato por ele, por exemplo, sendo uma espécie de *Medium-Term Expenditure Framework-MTEF*, com a vantagem adicional de ser um instrumento que orienta a alocação de recursos com base em um plano coerente e racional para todo o Governo, focado nos objetivos do país.

Tendo isso em vista, para a elaboração e gestão de um PPA que possa dar importante contribuição para o desenvolvimento nacional, três macroetapas devem ser realizadas:

- Estabelecimento, no PPA, dos objetivos estratégicos do Governo, que poderiam ser traduzidos nas suas Diretrizes;
- Elaboração de programas, com objetivos e metas, orientados pelas Diretrizes, e levando em conta também a previsão de recursos disponíveis; e
- Gestão do PPA, com monitoramento e avaliação dos resultados dos programas, gerando aprendizado e contribuindo para o alcance de objetivos e metas, assim como para a retroalimentação do plano.

Estabelecimento dos objetivos estratégicos do Governo: Diretrizes do PPA

O planejamento governamental combina a racionalidade técnica com a visão de mundo e as escolhas dos governantes (decisão política)³. Nesse sentido, as escolhas dos problemas sociais a serem enfrentados e das oportunidades a serem aproveitadas não são decisões baseadas principalmente em critérios objetivos: dependem da visão de mundo dos governantes. Um problema social considerado relevante para determinada força política pode não ser entendido como um problema para outra corrente. Por exemplo, há governos que implementam políticas públicas visando reduzir o número de armas de fogo em circulação; já outros tomam medidas para fomentar a aquisição dessas armas.

Não obstante, é razoável supor que as prioridades governamentais, quer em termos de problemas a enfrentar, quer em termos de oportunidades a aproveitar, devam ser aquelas políticas públicas que produzam o maior retorno para a sociedade, isto é, sejam as mais “responsivas” à população.

Assim, o planejamento governamental, mediante uma visão arguta e abrangente da situação, considerando o aprendizado com o passado e o olhar prospectivo no futuro, pode contribuir para a definição dos objetivos estratégicos do Governo, que também poderiam ser traduzidos nas Diretrizes do PPA.

Por exemplo, a sociedade brasileira se defronta com alguns macroproblemas, uns estruturais que vêm de longa data, e outros conjunturais. Pode-se citar: desemprego estrutural, com parca geração de trabalho decente; pobreza e fome; elevada desigualdade social, regional, racial e de gênero; produtividade média e heterogênea da economia brasileira; baixa qualificação da força-de-trabalho *vis-à-vis* as demandas da sociedade do conhecimento; mudanças climáticas, com maior incidência de eventos extremos, tais como inundações e secas;

3 De acordo com Santos (2011, p. 310) “...o planejamento governamental pode ser compreendido como ação que antecede e condiciona a ação do Estado de modo a viabilizar as escolhas políticas”.

pandemia da Covid 19; alto déficit habitacional; insuficiência na provisão de serviços públicos; vulnerabilidade quanto à segurança nacional *lato-sensu*⁴, entre outros.

Tendo em vista esses macroproblemas exemplificativos, o PPA poderia estabelecer Diretrizes voltadas ao seu enfrentamento ou ao aproveitamento de oportunidades que contribuíssem para a sua solução ou mitigação, tais como: aumentar o nível de emprego com trabalho decente; reduzir os níveis de pobreza e de insegurança alimentar; diminuir as desigualdades sociais, regionais, raciais e de gênero; aumentar a produtividade da economia nacional com redução da heterogeneidade entre setores e regiões; melhorar a qualificação da força-de-trabalho *vis-à-vis* as necessidades da sociedade do conhecimento; contribuir para a mitigação das mudanças climáticas, fomentando a economia ambientalmente sustentável; ampliar o acesso à moradia digna; melhorar a provisão de serviços públicos; garantir a segurança nacional (*lato-sensu*) etc.

Interessante sublinhar que a busca pela satisfação de várias carências citadas acima pode ensejar oportunidades para a solução de outros problemas. Por exemplo, se por um lado há necessidade de moradias adequadas, de ampliação do acesso ao saneamento, de melhoria da qualificação da força-de-trabalho, de acesso a serviços de saúde e a medicamentos etc, por outro lado existe o desemprego estrutural. Argumenta-se que muitos dos ora desempregados poderiam ser integrados ao mercado de trabalho constituindo-se na força-de-trabalho necessária à provisão de bens e serviços que iriam satisfazer as citadas carências da população. Destarte, o enfrentamento desses problemas sociais seria uma oportunidade para reduzir o desemprego estrutural.

Além dos macroproblemas, há também oportunidades que podem alavancar o desenvolvimento do País. Bioeconomia, economia digital, complexo econômico e industrial da saúde, agropecuária sustentável com agregação de valor, turismo sustentável, energias renováveis, exploração sustentável da Amazônia Azul, economia circular, entre outros, são setores que podem gerar trabalho decente e renda, devendo ser objeto de programas do PPA.

O PPA é uma Lei de iniciativa do Poder Executivo, que poderá ser aprimorada mediante emendas do Poder Legislativo, tanto do ponto de vista político quanto técnico. No que tange às diretrizes do PPA, o Plano pode incorporar prioridades definidas pelos parlamentares. Por exemplo, no PPA 2020-2023 do Governo Federal, o Congresso Nacional incluiu dispositivo com vistas à priorização orçamentária e financeira da Agenda Transversal e Multissetorial da Primeira Infância, que foi elaborada posteriormente pelo Poder Executivo e instituída por meio do Decreto nº 10.770, de 2021. Devido à notória relevância social das políticas públicas direcionadas

4 Nos últimos anos têm sido constatadas ameaças à segurança nacional *lato sensu* brasileira, quanto ao acesso a alguns insumos e produtos essenciais, tais como energia elétrica, combustíveis, bens da área de saúde, fertilizantes (com risco para a oferta de alimentos) e bens intermediários de alto conteúdo tecnológico.

às crianças de zero a seis anos de idade⁵, pode-se dizer que o Legislativo aportou importante contribuição política e técnica ao PPA.

Visando elevar a consistência técnica do PPA e o apoio político aos seus programas, o plano também deve ser submetido à contribuição da sociedade civil (participação social). É importante incorporar o conhecimento e os interesses legítimos dos próprios beneficiários das políticas públicas. No tocante à técnica, a sociedade civil pode aprimorar o planejamento com base no seu conhecimento sobre as políticas, que tende a complementar aquele aportado pelos servidores públicos. Quanto ao apoio político, é importante incorporar as expectativas dos cidadãos no plano, elevando o interesse por sua implementação a contento. Nessa dimensão política, sugere-se ouvir a perspectiva de vários setores da população – os quais muitas vezes possuem interesses antagônicos – para se alcançar a melhor solução.

Também é importante escutar contribuições dos entes subnacionais. Estes são parceiros essenciais da União no cofinanciamento e na implementação de políticas públicas apoiadas pelo Governo Federal, e também desenvolvem ações próprias complementares que devem estar em harmonia com as da União. Nesse sentido, considerar prioridades dos entes subnacionais e coordenar ações e expectativas tende a melhorar os resultados do PPA do Governo Federal.

Elaboração de programas, com objetivos e metas

Guiados pelas diretrizes do PPA (a dimensão estratégica do plano), o próximo passo é elaborar programas para o enfrentamento dos macroproblemas e para o aproveitamento das oportunidades que possam impulsionar o desenvolvimento nacional. Tendo isso em vista, quanto à sua constituição, na Lei do PPA, cada programa deve conter, ao menos, objetivos, metas e indicadores. Os programas compõem a “dimensão tática” do PPA. Por sua vez, a Lei Orçamentária Anual (LOA) complementa o PPA ao instituir a sua “dimensão operacional”, composta pelas ações orçamentárias. Frise-se que na dimensão operacional o PPA conta ainda com ações não-orçamentárias para o financiamento de seus programas.

Os macroproblemas geralmente possuem várias causas, que devem ser identificadas mediante diagnóstico bem fundamentado. Assim, para cada macroproblema, devem ser estabelecidos programas com objetivos direcionados ao seu enfrentamento. É certo que alguns programas podem contribuir para enfrentar mais de um macroproblema. É o caso de um programa que vise à geração de empregos, o qual pode reduzir, além da taxa de desemprego, também a pobreza e a fome.

5 Segundo o “Guia para orientar ações intersetoriais na primeira infância”, elaborado pelo Ministério da Saúde em 2018, as experiências vividas pela criança durante a primeira infância têm impacto significativo na formação do adulto que ela será no futuro. São nos primeiros anos de vida que ocorrem o amadurecimento do cérebro, a aquisição dos movimentos, o desenvolvimento da capacidade de aprendizado, além da iniciação social e afetiva. Assim, quanto melhores forem as experiências da criança durante a primeira infância e quanto mais estímulos qualificados ela receber, maiores são as chances de ela desenvolver todo o seu potencial. Dessa forma, investir na primeira infância representa uma janela de oportunidade crucial para a saúde, o aprendizado, o desenvolvimento e o bem-estar social e emocional das crianças, proporcionando impactos positivos para toda a sociedade.

Além de diretrizes e objetivos, a Lei que instituir o PPA também deve conter metas. Estas expressam os compromissos relativos às ações necessárias para atingir os objetivos. Por seu turno, na LOA, a alocação de recursos deve lastrear os objetivos e metas do PPA, dando coerência ao planejamento e ao orçamento.

Trocando em miúdos, conforme a concepção do PPA, a alocação de recursos deve ser feita com base em planejamento prévio fundamentado em diagnóstico, organizado em programas orientados para objetivos que visam o enfrentamento dos problemas sociais mais relevantes ou o aproveitamento das oportunidades que gerem o maior retorno para o desenvolvimento do país.

O programa deve ser composto por ações governamentais que, atuando de forma coordenada, contribuam para o alcance de seu objetivo. Desse modo, a alocação de recursos entre as ações do programa deve observar, em tese, a combinação que produza o melhor resultado para o programa como um todo. Todavia, como será visto mais à frente, a legislação orçamentária impõe limitações ao planejamento.

Todo esse processo de definição de programas, objetivos, metas e ações (orçamentárias e não-orçamentárias) deve ser intenso em reflexão, em racionalidade técnica e política. Este processo deve ser enriquecido mediante contribuições do Poder Legislativo, dos entes subnacionais e da participação social.

Para a elaboração de programas, consideramos que a metodologia do Modelo Lógico⁶ pode ser uma referência teórica interessante. Conforme Cassiolato e Guerresi (2010), o Modelo Lógico:

- explicita a teoria do programa;
- organiza as ações componentes de um programa de forma articulada aos resultados esperados;
- apresenta as hipóteses e as ideias que dão sentido à intervenção; e
- facilita planejar e comunicar o que se pretende com o programa e qual o seu funcionamento esperado.

Nesse sentido, Cassiolato e Guerresi (2010) informam que o Modelo Lógico busca configurar um desenho do funcionamento do programa, que seja factível em certas circunstâncias, para resolver os problemas identificados. Consoante as autoras, o Modelo Lógico pode ser a base para um convincente relato do desempenho esperado, ressaltando onde está o problema objeto do programa e como este se qualifica para enfrentá-lo. Os elementos do modelo lógico são: recursos, ações, produtos, resultados intermediários e finais, assim como as hipóteses que suportam essas relações e as influências das variáveis relevantes de contexto. A hipótese é de que os recursos adequados serão transformados em ações necessárias para os beneficiários selecionados, e isso, em um determinado contexto, irá levar aos resultados que o programa pretende alcançar.

6 Ver Cassiolato e Guerresi (2010).

De acordo com Cassiolato e Guerresi (2010), seguindo a metodologia do Modelo Lógico, as ações do programa devem estar orientadas para mudar “causas críticas” do problema. As ações geram produtos, ou seja, bens ou serviços ofertados aos beneficiários do programa. Em decorrência dos produtos das ações, os resultados intermediários evidenciam mudanças nas causas do problema. Já o resultado final esperado está diretamente relacionado ao objetivo do programa, refletindo a mudança na situação do problema. A figura abaixo ilustra de forma resumida a estrutura lógica dessa metodologia:

Figura 1: Estrutura Lógica



Fonte: Cassiolato e Guerresi (2010).

Deve ser lembrado que, na oportunidade da elaboração do PPA, já vigoram vários institutos, frequentemente legais, que o planejamento deve observar, os quais implicam limites à elaboração de programas e ao plano de forma geral. Primeiramente, a maioria das políticas públicas já está em andamento quando da elaboração de cada PPA. É razoável supor que, em regra, especialmente em períodos de maior escassez de recursos, as políticas que já estão em andamento possuem objetivos meritórios e devem ser continuadas, dada a sua relevância para a população. Considerando essas políticas em andamento, o Modelo Lógico poderia ser utilizado como referência para uma avaliação *ex-ante* do desenho do programa.

Do ponto de vista orçamentário, há várias políticas instituídas como despesas obrigatórias em virtude de Lei, cujo financiamento não é passível de alteração no curto prazo. Essas políticas consomem grande parcela do orçamento público, limitando de forma expressiva a margem discricionária do PPA.

Ainda em termos orçamentários, há outros limitadores ao plano, que consistem nas regras fiscais, as quais, é preciso dizer, não são leis naturais e podem ser aprimoradas caso se conclua que este é o melhor caminho. Entre as regras fiscais, destacam-se o Teto de Gastos (Emenda Constitucional nº 95/2016) e o Resultado Primário (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), com seus contingenciamentos. Dessa forma, considerando a vigência desses regramentos orçamentários, o PPA tem de compatibilizar seus objetivos e metas físicas com os recursos disponíveis previstos. Caso se desconsidere as restrições orçamentárias, a tendência é a ocorrência de frustração de objetivos e metas físicas.

Considerando a legislação fiscal vigente, devido à necessidade de observar o “realismo orçamentário” para não haver frustração de objetivos e metas, a fase quantitativa do PPA é muito importante. Nessa fase, primeiramente, devem ser estimados os recursos orçamentários para financiar o plano, para todo o seu período de

vigência. Quanto ao Teto de Gastos, devem ser projetados os tetos referentes aos quatro exercícios financeiros e também o volume a ser gasto com cada despesa obrigatória anualmente. O saldo remanescente (“teto” menos o total das despesas obrigatórias) poderá ser distribuído para as despesas discricionárias. Com base nesses cálculos, busca-se compatibilizar a definição dos objetivos e das metas físicas dos programas com a disponibilidade de recursos disponíveis para as ações orçamentárias.

Raciocínio análogo pode ser aplicado para a observância do resultado primário previsto na LRF, considerando adicionalmente a estimativa anual da receita orçamentária. Assim, para cada ano, uma vez definida a meta de resultado primário (M), estimada a receita orçamentária (R) e calculado o total da despesa obrigatória (DO), o saldo remanescente ($S = R - M - DO$) poderá ser distribuído para as despesas discricionárias, sendo que os objetivos e as metas físicas devem ser definidos de maneira compatível com a disponibilidade de recursos.

Há de se fazer o alerta de que a relação entre a magnitude da despesa e a variação nos indicadores de “resultado” não é imediata, haja vista que frequentemente os resultados são multicausais. Outros fatores, diferentes dos orçamentários atinentes à União, podem ser os responsáveis pelos resultados dos programas. Gostaríamos de destacar aqui o fato de muitas políticas públicas serem financiadas apenas parcialmente pelo Governo Federal (sendo cofinanciadas pelos entes subnacionais). Além disso, em várias políticas, os resultados levam mais tempo para aparecer. Ademais, recursos tais como capacidade da equipe para a formulação (desenho) e a implementação da política também podem impactar de forma decisiva o resultado do programa.

O PPA também conta com recursos não-orçamentários para seu financiamento, os quais tornam-se mais importantes à medida em que se reduz o espaço para as despesas em decorrência das regras fiscais, em especial o Teto de Gastos. São exemplos de recursos não-orçamentários os benefícios tributários (renúncia de receita) e creditícios; vários financiamentos (entre eles, linhas de crédito do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo – SBPE - Financiamento Imobiliário Habitacional); e parcerias com o setor privado (por exemplo, o Sistema S pode ofertar parte das vagas que contribuem para as metas de programas da educação profissional).

Finalizando esta seção, vale notar que, considerando o vulto dos problemas e carências vivenciados por grande parcela da população brasileira, as fontes de recursos são uma questão crucial a ser solucionada para fazer frente aos grandes desafios que estão postos à nossa sociedade.

Gestão do PPA: monitoramento, avaliação e revisão

Após a publicação da Lei que institui o PPA, passa-se à sua etapa de implementação⁷. O plano só se realiza quando é implementado. A partir deste momento, quando deixa de ser “plano-livro”, os resultados deverão ser aferidos nas etapas de monitoramento, avaliação e prestação de contas.

⁷ Todavia, como já mencionamos, em geral as políticas públicas já estão em andamento quando da publicação da Lei do PPA.

O PPA deve estar voltado para a entrega de resultados, pois é isto o que interessa para a sociedade. Assim, argumenta-se que, dentro de sua margem de discricionariedade, o gestor deve ter liberdade para escolher os caminhos (ações e respectivos produtos) que levem ao alcance dos objetivos e metas do PPA.

Como nos ensina Carlos Matus (2006), insigne pensador sobre planejamento, o plano é uma aposta. Tendo isso em vista, durante a implementação do PPA, a situação social vai se alterando, nem tudo ocorre como foi planejado, novas prioridades surgem, ou o próprio planejamento inicial é falho. Desse modo, é preciso verificar tempestivamente se o plano está alcançando os melhores resultados para a sociedade, pois, caso contrário, recursos podem estar sendo despendidos sem o devido retorno para a população. Uma vez verificado que o plano necessita de aprimoramento, as medidas necessárias devem ser providenciadas.

Monitorar significa acompanhar a implementação do plano durante a sua execução. As informações do monitoramento subsidiarão a tomada de decisão sobre eventual necessidade de ajustes, ou manutenção do *status quo*. A informação se torna um recurso muito importante, pois, sem ela, ou seja, “no escuro”, o Governo pode continuar a despender recursos sem efetividade, de forma ineficaz ou ineficiente. Costumam ser objetivos do monitoramento dos programas do PPA:

- aferir os resultados das ações governamentais, promovendo transparência para a sociedade;
- identificar restrições e propor soluções para o alcance dos objetivos e metas do Governo;
- aprimorar políticas públicas (desenho ou implementação);
- fornecer informações para a tomada de decisão em matéria de alocação de recursos; e
- revisar o PPA.

O monitoramento enseja um processo de aprendizado sobre a formulação e a implementação da política, e também sobre alocação de recursos entre as ações governamentais. Pode informar sobre restrições enfrentadas, etapas cumpridas, produtos ou resultados entregues. Por exemplo, no que concerne às restrições enfrentadas, a metodologia de monitoramento do PPA 2020-2023⁸ apresenta uma tipologia interessante dos obstáculos mais comuns com que as políticas públicas se defrontam, são eles:

- 1) Insuficiência orçamentária;
- 2) Restrição de pessoal (falta de pessoal ou de capacitação);

8 Relatório Anual de Monitoramento do PPA 2020-2023 (ano base 2020). Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/orgaos/secretaria-de-avaliacao-planejamento-energia-e-loteria/documentos/ppa-2020-2023/relatorio-anual-de-monitoramento/view>. Acesso em 21 de abril de 2022. Este Relatório é acompanhado dos volumes I e II, disponíveis no mesmo site.

- 3) Estrutura organizacional inadequada;
- 4) Marco legal inadequado ou entrave em legislação correlata;
- 5) Carência de espaço na agenda;
- 6) Falhas de articulação institucional;
- 7) Falhas na divulgação (comunicação) da política;
- 8) Outras restrições.

Assim, com base nas informações do monitoramento, pode-se:

- i) realocar recursos financeiros, de pessoal, da estrutura organizacional, de tecnologia da informação etc, entre políticas públicas ou unidades administrativas;
- ii) rever o desenho da política (marco legal) ou buscar melhorias na sua implementação;
- iii) melhorar a comunicação, entre outras medidas.

Em suma, as informações do monitoramento do PPA podem ser o ponto de partida para que os gestores busquem soluções para superar os entraves enfrentados e, assim, alcançar os resultados almejados. E nesse aspecto, gostaríamos de sublinhar que o “conhecimento” é recurso valioso para a proposição de soluções inovadoras.

Por sua vez, a avaliação de programas do PPA deve ser um estudo mais aprofundado *vis-à-vis* o processo de monitoramento. Consoante a Lei 10.180, de 2001, cujos artigos 2º a 8º disciplinam o Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, os programas do PPA devem ser avaliados quanto à eficácia e efetividade, com vistas a subsidiar o processo de alocação de recursos públicos, a política de gastos e a coordenação das ações do governo.

A avaliação de programas do PPA pode ser do tipo *ex-ante* ou *ex-post*. A *ex-ante* deve verificar a consistência da teoria do programa antes de sua implementação. Nessa seara, a metodologia do Modelo Lógico pode ser referência de grande utilidade para orientar avaliações *ex-ante*.

As avaliações *ex-post*, as quais são realizadas durante ou após a implementação do programa, podem ser de vários tipos. Vejamos alguns deles:

- Avaliação de desenho: analisa a “teoria do programa”, objetivando verificar se este foi bem concebido;

- Avaliação de implementação (ou de processo): avalia a etapa de execução do programa. Verifica se o programa está sendo implementado, na prática, de acordo com o seu planejamento. Observa a incidência de fatores que facilitaram ou dificultaram (entraves) o desempenho do programa;
- Avaliação de resultado: pode verificar a eficácia do programa (grau em que se alcançam os objetivos e as metas), a eficiência (a relação entre custos e benefícios) e a efetividade (efeitos na sociedade);
- Avaliação de Impacto: verifica se o programa produziu os efeitos desejados nas populações atendidas, especialmente resultados de médio e longo prazos. Pode avaliar também efeitos indiretos do programa no público beneficiário e na sociedade como um todo;
- Avaliação Econômica – Custo-Benefício e Custo-Efetividade: pretende levar em consideração, de um lado, todos os custos da política e, de outro, seus benefícios ou resultados. Pode comparar intervenções alternativas e verificar qual possui maior impacto em relação ao custo.

Da mesma forma que no monitoramento, as informações fornecidas pelas avaliações devem ser o ponto de partida para que os gestores busquem soluções visando alcançar os resultados pretendidos pelas políticas públicas e programas.

As informações obtidas no monitoramento e na avaliação também servem à prestação de contas para a sociedade, conferindo transparência à atuação governamental. Além de demonstrar o resultado para a sociedade, a prestação de contas também é um incentivo para o gestor realizar bom planejamento ou para alcançar as metas estabelecidas, pois, do contrário, seu desempenho poderá ser questionado.

Tanto o monitoramento quanto a avaliação produzem informações para subsidiar a Revisão (atualização) do PPA. Por exemplo, se durante a implementação do plano é verificada que determinada meta fixada inicialmente é incompatível com a nova realidade devido a uma alteração importante de contexto, esta meta deve ser ajustada. Caso contrário, o plano permanecerá descolado da realidade. Contudo, entendemos que as alterações têm de ser justificadas, não podendo ser realizadas de forma excessiva, pois a lacuna entre o previsto e o realizado demandará investigação sobre sua causa, ensejando aprendizado sobre a política. Em outras palavras, ajustes excessivos nas metas, fazendo com que os resultados sempre fiquem próximos daqueles planejados, tornariam desnecessária a investigação sobre as causas da diferença entre previsto e realizado, desfavorecendo o aprendizado.

Assim, a revisão do PPA é fundamental para adequar o plano às novas realidades surgidas durante seu período de vigência. Caso não houvesse revisão, novas prioridades definidas durante o mandato não poderiam ser incorporadas ao plano. Ora, se o planejamento não incorpora as prioridades do Governo, perde quase toda sua utilidade. Isto confirma a necessidade de o plano ser flexível, permitindo a incorporação das prioridades surgidas durante o mandato. Tendo isso em vista, por ser uma Lei, é essencial que os Poderes Executivo e Legislativo

cheguem a um acordo que permita que o PPA seja atualizado tempestivamente, tornando-se compatível com a realidade em constante mudança.

Considerações Finais

O objetivo deste artigo foi salientar o potencial do PPA para o desenvolvimento do país. Vimos que suas diretrizes, objetivos e metas devem ser baseadas em diagnóstico tecnopolítico prévio e serem orçamentariamente realistas. Assim, o PPA pode orientar a alocação de recursos de forma consistente, visando ao enfrentamento dos problemas sociais mais relevantes ou ao aproveitamento das oportunidades que possam impulsionar o desenvolvimento nacional. Observamos também que por ser uma Lei, passando pela apreciação dos representantes do povo, os atributos do PPA refletem os resultados do processo democrático.

Em torno do PPA também se desenvolvem atividades de monitoramento e avaliação, que verificam se os resultados para a sociedade estão sendo alcançados a contento. Com base nessas informações e no aprendizado que proporcionam, soluções devem ser discutidas com vistas à superação dos entraves surgidos durante a vigência do plano, sendo o conhecimento um insumo valioso para o alcance dos resultados para a população.

Em suma, o PPA é o único plano central do governo, já previsto inclusive na Constituição Cidadã. Devido ao seu potencial para o desenvolvimento do país, discutido neste artigo, não temos dúvida de que ele deva ser fortalecido pelos governantes.

Referências

CASSIOLATO, Martha e GUERESI, Simone. **Como elaborar modelo lógico. Roteiro para formular programas e organizar avaliação.** Nota Técnica IPEA, 2010.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. **PPA: o que não é e o que pode ser.** In CARDOSO JR. José C.; CUNHA, Alexandre (ORGs). **Planejamento e Avaliação de Políticas Públicas.** IPEA. 2015.

MATUS, Carlos. O Plano como Aposta. In GIACOMONI, James e PAGNUSSAT, José Luiz (ORGs). **Planejamento e orçamento governamental.** Coletânea. Brasília, ENAP, 2006.

SANTOS, Eugênio. A. Vilela. **O Confronto entre o Planejamento Governamental e o PPA.** In CARDOSO JR. José Celso (ORG). **A Reinvenção do Planejamento Governamental no Brasil.** Diálogos para o Desenvolvimento, vol. 4, IPEA, 2011.

Referências complementares

CARDOSO JR. José Celso e NETO, Rafael M. **Nem Causalidade nem Casualidade: uma análise qualitativa dos planos plurianuais 2004-2007 e 2012-2015 sob o prisma do triângulo de governo de Carlos Matus.** *In* CARDOSO JR. José Celso (ORG). **Planejamento Governamental para Céticos: evidências históricas e teóricas no Brasil.** Ed. Quanta, SP, 2020.

DE TONI, Jackson. **Planejamento Governamental, Agenda Presidencial e Plano Plurianual.** *In* CARDOSO JR. José Celso (ORG). **Planejamento Governamental para Céticos: evidências históricas e teóricas no Brasil.** Ed. Quanta, SP, 2020.

PARES, Ariel. VALLE, Beatrice. **A Retomada do Planejamento Governamental no Brasil e seus Desafios.** *In* GIACOMONI, James e PAGNUSSAT, José Luiz (ORGs). **Planejamento e orçamento governamental.** Coletânea. Brasília, ENAP, 2006.

Multi-Year Plan and Development

Recebido 31-mai-22 **Aceito** 15-ago-22

Resumo Este artigo aborda o potencial do Plano Plurianual (PPA) da União, previsto na Constituição de 1988, para o desenvolvimento do país. Argumenta que a alocação de recursos com base nas diretrizes, objetivos e metas do PPA deve orientar a atuação do governo para o enfrentamento dos problemas mais relevantes da sociedade e para o aproveitamento de oportunidades que possam proporcionar alto retorno à população. Durante a implementação do plano, as atividades de monitoramento e avaliação geram informações que podem ser o ponto de partida para a busca de soluções para a superação dos entraves ocorridos na execução das políticas públicas, objetivando o alcance dos resultados pretendidos. O artigo conclui que o PPA deve ser fortalecido, tendo em vista seu potencial de contribuição para o desenvolvimento do país.

Palavras-chave plano plurianual; planejamento governamental; orçamento; e monitoramento e avaliação.

Abstract *This paper discusses the potential of the Union's Pluriannual Plan (PPA), contained in the 1988 Constitution, for the national development. It argues that the allocation of resources based on the guidelines, objectives and goals of the PPA should guide the government's action to face the most relevant problems of society and to take advantage of opportunities that can provide a high return to the population. During the implementation of the plan, the monitoring and evaluation activities generate information that can be the starting point for finding solutions to overcome obstacles that occurred in the execution of public policies, aiming at achieving the intended results. This paper concludes that the PPA should be strengthened, given its potential to contribute to the country's development.*

Keywords *multi-year plan; government planning; budget; monitoring and evaluation.*