

Reconstrução do Planejamento Nacional



Inovações e Desafios do PPA 2024-2027

Organização
Leany Lemos
Daiane Menezes
Luciana Servo



SECRETARIA
NACIONAL DE
PLANEJAMENTO

MINISTÉRIO DO
PLANEJAMENTO
E ORÇAMENTO





Designer:

Felipe Schelb Ávila

Ney Gabriel Garcez

Normalização Bibliográfica: Biblioteca do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos.

A Reconstrução do planejamento nacional : inovações e desafios do PPA 2024-2027 / Leany Lemos, Daiane Menezes, Luciana Servo, organizadoras. -- Brasília : Ministério do Planejamento e Orçamento, Secretaria Nacional de Planejamento, 2024.
213 p. : il.

Com apoio do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)

Inclui bibliografia.

ISBN 978-65-981379-5-3

1. Planejamento de governo – 2024-2027. 2. Plano Plurianual - 2024-2027 – Metodologia. 3. Plano de desenvolvimento. 4. Desenvolvimento econômico. 5. Desenvolvimento social. 6. Participação social. I. Brasil. Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria Nacional de Planejamento.

CDU – 338.26"2024/2027"

CDD – 338.981

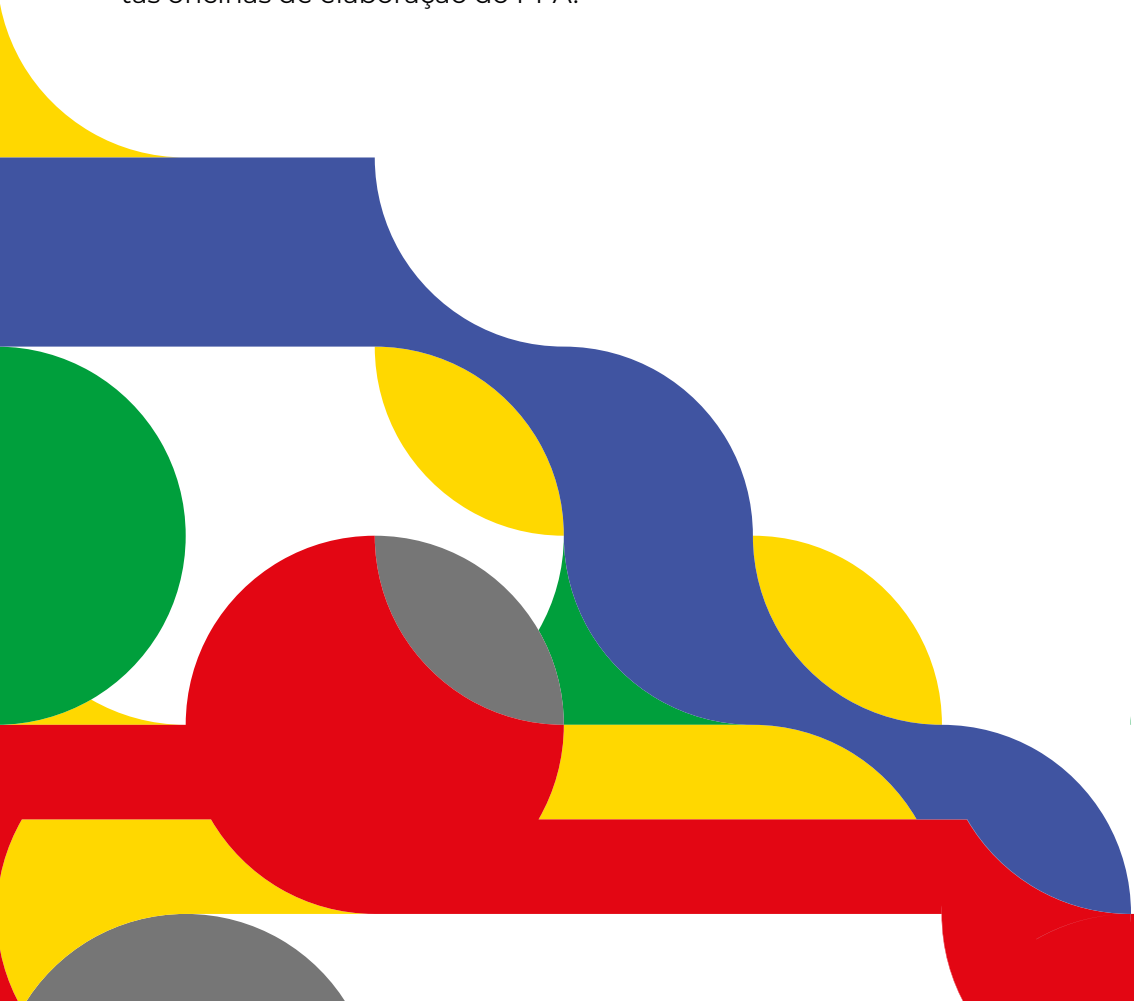


Agradecimentos

Ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e à Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) por mais essa importante parceria.

A toda a rede de planejamento e participantes das oficinas de elaboração do PPA 2024-2027, sem os quais esse instrumento não teria a qualidade alcançada.

A Fábio Servo, in memoriam, que esteve conosco em muitas oficinas de elaboração do PPA.



Prefácio

Em primeiro de janeiro de 2023, iniciava-se um governo que herdou um planejamento nacional desarticulado, com o desafio de entregar, até 31 de agosto, a peça do ciclo orçamentário que define metas, objetivos e diretrizes para os próximos 4 anos, como reza a Constituição de 1988. Em oito meses, foi preciso, primeiramente, remontar a equipe de planejamento, completamente desarticulada – a Secretaria de Planejamento tinha deixado de existir no governo anterior, e foi até encaminhada ao Congresso iniciativa para acabar com o PPA. Em seguida, foi preciso construir parcerias com os demais ministérios e outros órgãos, para a elaboração do Plano Plurianual (PPA). Vários desses ministérios estavam sendo criados ou em processo de reestruturação, tal e qual o Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO). Se a elaboração do PPA foi mais uma tarefa a ser realizada nesse momento de início, ou um recomeço em outras bases, também foi uma atividade que apoiou imensamente a reorganização desses órgãos.

Decidimos que faríamos um PPA diferente – inovador, participativo, ousado. Decidimos encaminhar ao Congresso um PPA com uma camada estratégica, e para isso foi necessário rever todos os documentos que pensavam o Brasil do futuro, inclusive estudar, nos seus detalhes, o plano de governo e os documentos dos grupos de transição. Desenvolvemos uma visão de futuro, diretrizes, valores, que foram validados pela participação social indireta, via interconselhos. Desdobramos em eixos e seus objetivos estratégicos, mensurados por indicadores-chave nacionais e projeções de bandas que nos permitirão navegar nos próximos anos, com monitoramento contínuo, para alcançarmos maior eficiência e entrega para a sociedade.

Também concebemos, juntamente com a Secretaria Geral da Presidência, como se daria a participação social direta. Uma participação que substituísse o ditado dos gabinetes pelo diálogo direto com a população brasileira, onde cada um pudesse

participar da definição de prioridades quanto à sua vida e ao seu meio, cidadãos e cidadãs na plenitude, centrais para a construção da sua própria história e do país.

Rodamos o Brasil para ouvir o que o povo desejava para os próximos anos, suas dores e seus sonhos, em belas plenárias em todas as capitais, com mais de 34 mil pessoas presentes. Lançamos plataforma digital, com milhões de acessos, onde colhemos as prioridades dos programas e recolhemos mais de 8 mil sugestões. Esse processo inédito, pelo seu nível de cooperação governamental e social, certamente será no futuro reconhecido pelo seu pioneirismo e pelas boas inovações nas políticas que pôde introduzir.

Ao mesmo tempo, trabalhávamos em Brasília com todos os ministérios e suas vinculadas, em oficinas para elaborar programas, objetivos, entregas, indicadores – às vezes construindo novos e às vezes selecionando entre indicadores já existentes. Alocar os recursos disponíveis, orçamentários e não orçamentários, a partir deles estabelecer metas, regionalizá-las e, quando possível, abri-las por públicos específicos, por gênero e raça, por exemplo. Além disso, foi indispensável decidir quais seriam as prioridades e quais agendas transversais deveriam ser definidas e acompanhadas de perto. Foram mais de 4.400 pessoas envolvidas em 125 oficinas e 716 horas de trabalho incansável.

Muitas dessas tarefas, realizadas em paralelo, demandaram constante superação. Superação individual e coletiva, união das forças de instituições tão fundamentais para que o país tenha uma bússola, como o MPO, por meio da Secretaria Nacional de Planejamento (SEPLAN), o IPEA, o IBGE, bem como todos os órgãos finalísticos responsáveis pela entrega das políticas públicas lá na ponta.

Foi um amplo trabalho coletivo, de instituições e de pessoas, que fizeram as oficinas de construção do PPA serem tão ricas para pensar políticas a partir de muitos pontos de vista, assim como com as contribuições dos representantes do Fórum Interconselhos e das pessoas da sociedade que se mobilizaram e fizeram do PPA Participativo um sucesso. Nem tudo foi perfeito,

ainda há muito o que melhorar. Seguramente, o primeiro passo para “um país democrático, justo, desenvolvido e ambientalmente sustentável, onde todas as pessoas vivam com qualidade, dignidade e respeito às diversidades”, tal qual descrito na nossa visão de futuro do Brasil para 2027, foi dado. E é a fantástica história de construção desse instrumento, e de reconstrução do país, que é contada nesse livro.

O PPA é vivo e não termina com sua elaboração. As adaptações necessárias continuarão sendo feitas nas revisões sempre que acontecimentos externos ou internos não previsíveis impactarem a nossa realidade. As prioridades poderão ser atendidas em tempos diferentes, porque diferentes são os tempos de resultados das políticas, diferentes são as capacidades de alocação de recursos a cada ano. Os capítulos seguintes relatam os desafios e as lições aprendidas no processo para que, cada vez mais, o instrumento seja aprimorado. E, com a confiança de que temos agora a nossa “carta náutica”, navegaremos na direção certa e necessária, rumo ao porto seguro da cidadania e da democracia.

Simone Tebet e Leany Lemos

Sumário

1. Introdução	11
Leany Lemos e Daiane Menezes	
2. História dos Planos Plurianuais: diferentes modelos, aprendizados, oportunidades e desafios	19
Leany Lemos, Lizandra Serafim e Rafael Martins Neto	
3. Como o PPA 2024-2027 foi elaborado: metodologia e oficinas	41
Maria Raquel Mesquita Melo, Leany Lemos, Fernando Sertã Meressi, Flávia Pedrosa Pereira e Daniel Souza Coelho	
4. Dimensão estratégica do PPA 2024-2027	85
Ariel Cecílio Garces, Claudio Amitrano, Márcio Gimene de Oliveira, Helder Rogério Sant'Ana Ferreira e Suripongse Naibert Chimpliganond	
5. As Prioridades no Plano Plurianual 2024-2027	113
Virgínia de Ângelis Oliveira de Paula, Daiane Boelhouwer Menezes, Danyel Iorio de Lima, Flávia Pedrosa Pereira e Debora Nogueira Beserra	
6. Transversalidade no planejamento e no orçamento brasileiros: as inovações do ciclo 2024-2027	155
Daiane Boelhouwer Menezes, Elaine de Melo Xavier e Virgínia de Ângelis Oliveira de Paula	
7. O PPA e a atuação no território para a redução das desigualdades	185
Flávia Pedrosa Pereira, Dorotea Blos, Ricardo Dislich e Bruno Cruz	



8. Investimentos plurianuais: planejando a infraestrutura para o desenvolvimento **215**

Flavia Pedrosa Pereira, Eduardo Rodrigues da Silva, Ismael Pavani e Pedro Emílio Teodoro

9. Metodologia da estimativa de recursos dos programas: financiamento do PPA 2024-2027 **239**

Leany Lemos, Fernando Sertã Meressi e Rafael Luis Giacomin

10. Monitorar execução, avaliar resultados: indicadores do PPA **267**

Daiane Boelhouwer Menezes, Camila Mata Machado Soares, Flávio Lyrio Carneiro e Maria Raquel Mesquita Melo

11. Brasil Participativo: conectando o presencial e digital para promover a participação no PPA 2024-2027 **287**

Carla de Paiva Bezerra e Igor Ferraz da Fonseca

12. Um PPA com “o dedo do povo”: análise, incorporação das propostas e constituição da Agenda PPA Participativo **317**

Leany Lemos, Daiane Boelhouwer Menezes, Maria Raquel Mesquita Melo, Vítor Tomaz e Lizandra Serafim

Lista de autores **354**

Referências **360**

Anexo 1 **372**

Ficha técnica **382**





1

Introdução

Leany Lemos
Daiane Menezes

Ao longo dos capítulos deste livro, é contada uma história de reconstrução. No governo passado, o Ministério do Planejamento foi incorporado ao Ministério da Economia. O processo de planejamento do Governo Federal e a coordenação dos processos relacionados ao Plano Plurianual estiveram sob competências de Secretarias que não tinham o Plano Plurianual (PPA) como atribuição principal: a Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria e a Secretaria de Orçamento Federal. Nesse processo, inclusive, alguns documentos foram perdidos.

Se, comparativamente a outros países e a outras funções estratégicas do desempenho do setor público federal, o nível de institucionalização do planejamento governamental do Brasil no sentido político e estratégico era considerado insatisfatório (Cardoso Jr, 2019), essa situação foi muito agravada no passado recente. Sobretudo em termos de recursos humanos, que foram se dispersando à medida que o instrumento perdia centralidade e legitimidade na política.

Cumpre esclarecer que o Plano Plurianual, peça do ciclo orçamentário previsto no art. 165 da Constituição Federal de 1988, e que deve trazer “objetivos, diretrizes e metas” para os quatro anos seguintes da Administração, não é a atribuição única da Secretaria Nacional de Planejamento. Ao lado dele, estão a elaboração do Plano de Longo Prazo, bem como estudos, análises e o próprio monitoramento e avaliação do PPA. Entretanto, neste livro, focamos no registro do processo de reconstrução do planejamento nacional via elaboração do Plano Plurianual - PPA 2024-2027. Tal registro é fundamental, dado que, para mapear os processos de construção de PPAs anteriores, para a definição das novas metodologias de elaboração do Plano e de participação social, por vezes, foi necessário recorrer exclusivamente a publicações do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA e a artigos acadêmicos, pois parte dos materiais produzidos internamente aos Ministérios não foram localizados.

Este livro trata, portanto, do relato de um processo de reconstrução, mas também de inovações e fortalecimento de dimensões estruturantes e concretas do planejamento nacional:

temporalidade e direcionalidade; centralidade na política; articulação e coordenação; dimensão territorial; participação social; mudanças efetivas na realidade e articulação entre os processos de planejamento e orçamentação (Cardoso Jr; Couto e Garcia, 2023). A cada capítulo, uma ou mais dessas dimensões são tratadas, já que elas se retroalimentam: a participação social, por exemplo, influencia diretamente na legitimidade política do processo de elaboração do PPA.

O livro divide-se em 12 capítulos, contando com autores da própria SEPLAN, do IPEA, assim como de outras secretarias do Ministério de Planejamento e Orçamento (MPO) e de outros órgãos envolvidos diretamente com o PPA, como Secretaria-Geral da Presidência e Casa Civil.

Não queríamos que somente a percepção dos envolvidos com a construção do PPA, na SEPLAN e nos demais órgãos representados pelos co-autores, fosse subsídio para as lições aprendidas e as sugestões de como lidar com os desafios. Assim, elaboramos um *survey* pesquisa com 49 questões – 42 fechadas¹ e sete abertas, sendo três de identificação não nominal para fins de aferição de diversidade de participação entre órgãos e áreas de atuação -, que foi enviado à toda a rede de planejamento e aos participantes das oficinas de elaboração do PPA em outubro de 2023 (ver Anexo 1). A rede de planejamento é composta pelo órgão central de planejamento, pelos órgãos setoriais de planejamento nos ministérios, pelos órgãos específicos (IPEA, IBGE e ENAP) e pelas unidades de planejamento das entidades vinculadas aos ministérios.

Foram obtidas respostas de 147 participantes em alguma das etapas. Os ministérios com maior participação foram MCTI, MPO, MS, MMA, MGI, MPI, MEC e MIDR – todos com mais de cinco respondentes. O predomínio, como esperado pelo direcionamento da pesquisa, foi setorial de planejamento (74), mas também houve participação de 35 pessoas de áreas finalísticas e 14 servidores das secretarias-executivas dos Ministérios.

1 Na seguinte escala: 1. Discordo totalmente; 2. Discordo parcialmente; 3. Indiferente; 4. Concordo parcialmente; 5. Concordo integralmente; 6. Não se aplica.

Os retornos obtidos com a pesquisa são citados ao longo dos capítulos, conforme a relação dos assuntos tratados nas questões, e é ponto fundamental para que a história seja contada do ponto de vista do órgão central de planejamento, que detém a atribuição exclusiva e legal de coordenar e elaborar a peça, mas também de todos os que elaboram as políticas e seus legados em 4 anos.

No capítulo 2, temos contada a história dos PPAs. Leany Lemos, Rafael Martins Neto e Lizandra Serafim apresentam uma breve síntese histórica do principal instrumento de planejamento governamental do Brasil após a redemocratização de 1988. Esse instrumento, embora fundamental, padece de imprecisão conceitual na Carta Magna, nunca complementada, conforme havia sido previsto em 1988, por lei. Em função da ausência dessa regulamentação, o modelo e a gestão dos PPAs utilizados pelo Governo Federal variaram muito ao longo do tempo, com tentativas variadas de implantar um modelo de planejamento capaz de auxiliar e qualificar a ação do governo. As principais diferenças e inovações trazidas em cada um deles são destacadas nesse capítulo, o que torna sua leitura complementar a todos os capítulos seguintes. Uma ótima visão drônica do planejamento no país nos últimos 36 anos.

Como sequência natural, a estrutura do PPA 2024-2027, sua metodologia e suas oficinas de elaboração são tratadas no capítulo 3 por Maria Raquel Mesquita Melo, Leany Lemos, Fernando Sertã Meressi, Flavia Pedrosa Pereira e Daniel Souza Coelho. Os autores descrevem os processos de definição da metodologia e da estrutura do PPA 2024-2027, assim como os documentos orientadores derivados, as etapas de preparação e de realização das oficinas de elaboração de programas, que se deram em três ciclos de oficinas: Ciclo I (definição dos programas e respectivos objetivos); Ciclo II (detalhamento dos programas em seus atributos mais importantes); e Ciclo de oficinas de integração entre PPA e Planos Regionais de Desenvolvimento. Abordam ainda o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), onde todas as informações referentes ao PPA são inseridas. Por fim, são registradas as percepções da equipe da SEPLAN e da ENAP, envolvidas na coordenação das oficinas de elaboração, assim como as opiniões manifestadas na já

citada pesquisa realizada com a rede de planejamento e demais participantes das oficinas. Essas constatações sobre resultados alcançados e lições aprendidas visam subsidiar a elaboração dos próximos planos plurianuais, mas podem também servir para outros esforços, como planos de longo prazo e setoriais.

O capítulo sobre a **Dimensão Estratégica do PPA** visa tratar da sua elaboração, que teve como principal referência o Plano de Governo eleito, com vistas a orientar a elaboração dos programas, a definição de resultados e de entregas. Ariel Cecilio Garces, Claudio Amitrano, Márcio Gimene de Oliveira, Helder Ferreira e Suripongse Naibert Chimpliganond relatam como a dimensão estratégica contou com a participação do conjunto dos ministérios e da sociedade por meio do Fórum Interconselhos. Tal dimensão parte de uma análise retrospectiva do Brasil, que identificou os principais ativos e os passivos do país nas dimensões social, econômica, ambiental, inserção global e institucional. Além disso, introduz, pela primeira vez em um PPA, uma visão prospectiva do Brasil, com as principais transformações em curso no contexto mundial, seus impactos e suas oportunidades. A partir desta análise estratégica, foi formulada a Visão de Futuro 2027 e seus valores e diretrizes, associada a um conjunto de indicadores-chave nacionais com metas em sistema de bandas. Foram estabelecidos eixos temáticos, que organizam a compreensão da realidade brasileira e as grandes escolhas, representadas pelos objetivos estratégicos, com seus respectivos indicadores e metas. Destaca-se outra importante inovação na dimensão estratégica: a inclusão de uma perspectiva quantitativa, que permitirá um monitoramento objetivo nos próximos anos. Por último, apresenta-se a perspectiva macroeconômica para 2024-2027, a fim de garantir que as escolhas tenham lastro em expectativas realistas e com sustentabilidade fiscal.

Relacionado com o anterior, considerando as questões de centralidade na política, articulação e coordenação, o capítulo 5 trata das Prioridades do PPA 2024-2027. Virgínia de Ângelis Oliveira de Paula, Daiane Boelhouver Menezes, Danyel Iorio de Lima, Flavia Pedrosa Pereira e Debora Nogueira Beserra tratam

do processo de conformação das seis prioridades definidas no PPA 2024-2027: Combate à fome e redução das desigualdades; Combate ao desmatamento e enfrentamento da mudança climática; Saúde - Atenção Primária e Atenção Especializada; Educação Básica; Neoliberalização, trabalho, emprego e renda; e Novo PAC. Os principais atores envolvidos, os programas mais significativos, os indicadores utilizados para acompanhar a prioridade, o processo de validação etc., assim como os desafios encontrados são descritos.

No capítulo seguinte, sobre as Agendas transversais, Daiane Boelhouwer Menezes, Elaine de Melo Xavier e Virgínia de Ângelis Oliveira de Paula apresentam os conceitos e as agendas dos últimos governos, bem como as cinco agendas transversais definidas no PPA 2024-2027: crianças e adolescentes, mulheres, igualdade racial, povos indígenas e agenda ambiental. Os processos de marcação tanto no PLPPA quanto no PLOA são relatados, os objetivos de conformação das agendas são apontados, os resultados alcançados em cada uma delas referentes à densidade dos atributos de planejamento marcados e ao orçamento identificado em gastos exclusivos e não exclusivos são destacados e os desafios encontrados são apresentados. É por meio das agendas transversais que parte significativa do combate às desigualdades enunciadas nas diretrizes do PPA se evidencia.

A dimensão territorial e regionalização no PPA é tratada por Flavia Pedrosa Pereira, Dorotea Blos, Ricardo Dislich e Bruno Cruz no capítulo 7. O processo de elaboração do PPA 2024-2027 enfatizou a importância e a obrigatoriedade da regionalização das metas, dos objetivos específicos e das entregas e promoveu o alinhamento com os Planos Regionais de Desenvolvimento (PRDA/PRDNE/PRDCO), por meio da definição de estrutura e atributos comuns. Todo esse processo, inédito no escopo da elaboração de planos plurianuais, de intensa promoção da articulação federativa, com a participação do MIDR, Sudam, SUDENE, Sudeco e cerca de 25 ministérios, é descrito com esmero, demonstrando mais um esforço de aperfeiçoar o planejamento nacional, mas com olhos para as clivagens regionais.

O capítulo 8 versa sobre os Investimentos plurianuais do PPA. Esses investimentos, que podem ter sido iniciados em anos anteriores, ou que iniciarão em 2024, ou estão planejados para iniciarem até 2027, mesmo que possuam prazo de conclusão previsto para depois de 2027, são abordados por Flavia Pedrosa Pereira, Eduardo Rodrigues da Silva, Ismael Pavani e Pedro Emílio Teodoro. Após a definição do escopo desses investimentos, segundo a metodologia do PPA 2024-2027, destacam-se como pontos-chave a integração entre o planejamento e o orçamento e entre a carteira prioritária de investimentos do Novo PAC e o PPA. Esses avanços possibilitam manter o PPA aderente às prioridades de governo e apto a fornecer, através do processo de monitoramento, informações de apoio para acompanhar a execução da carteira do Novo PAC.

O capítulo 9 trata de financiamento, orçamentário e não-orçamentário do PPA, isto é, de parte da articulação entre planejamento e orçamento. O PPA, conforme o art. 165, §1º, da Constituição, deve estabelecer as diretrizes, objetivos e metas para as despesas. Os objetivos e metas do PPA devem estar lastreados em recursos financeiros para serem alcançados. Leany Lemos, Fernando Sertã Meressi e Rafael Luis Giacomini abordam o processo de definição dos valores alocados nos programas, diferentes para as despesas orçamentárias e não orçamentárias. São tratados os principais desafios para a definição desses valores, registradas as percepções sobre os resultados alcançados, abordadas questões de governança e de necessidade de avaliações de subsídios, assim como as lições aprendidas.

A conexão entre planejamento, monitoramento e avaliação passa muito pelos indicadores que servem para mensurar as mudanças desejadas na sociedade. No capítulo 10, sobre indicadores de resultado, Daiane Boelhauer Menezes, Camila Mata Machado Soares, Flávio Lyrio Carneiro e Maria Raquel Mesquita Melo apresentam uma classificação dos 463 objetivos específicos dos 88 programas do PPA quanto ao seu direcionamento a resultados, a sua categorização nos três eixos do PPA e em áreas relacionadas com cada um deles (infraestrutura, econômica e social). A mesma análise é realizada para os indicadores desses objetivos específicos. A amostra de indicadores de resultado, composta por aqueles classificados unanimemente por três pesquisadores, é analisada

segundo suas propriedades desejáveis. Factibilidade e economicidade, assim como validade e confiabilidade, são as características mais presentes nesses indicadores, ao passo que comparabilidade e estabilidade são as características que possuem mais espaço para desenvolvimento. A análise de outras características, juntamente à separação delas por eixo do PPA e por tema tratado, são também descritas. O capítulo fecha com lições aprendidas e caminhos futuros para a qualidade dos indicadores e de seus consequentes monitoramentos e avaliações, momentos nos quais entram também a participação social, tema dos últimos dois capítulos.

No capítulo 11, Carla Bezerra e Igor Ferraz da Fonseca relatam a construção e o uso da Plataforma Brasil Participativo e a consulta à sociedade feita no PPA Participativo. Tratam da seleção da Plataforma Decidim, do seu processo de adaptação para as necessidades do PPA, contando com atores da sociedade civil para melhor concepção, e das estratégias de mobilização da sociedade com as plenárias estaduais e os Fóruns Interconselhos, fazendo a conexão entre presencial e virtual.

Reforçando esse pilar do PPA, a participação social, o próximo capítulo trata da análise e incorporação das propostas do PPA Participativo. Leany Lemos, Daiane Boelhouver Menezes, Maria Raquel Mesquita Melo, Vítor Tomaz e Lizandra Serafim apresentam a metodologia de análise das propostas recebidas na Plataforma Brasil Participativo, os critérios para a incorporação e as instruções dadas para orientação dos ministérios. Além disso, expõem-se dados sobre cruzamentos das propostas e das votações nos programas selecionados pelo governo com variáveis regionais, de sexo e de idade, apontando as preferências intensas da participação. Por fim, apresentam o resultado das incorporações das propostas vindas do PPA Participativo, a formação da agenda para monitoramento, e os desafios mapeados.

Este é um livro do coração, sobre um processo racional de construção de políticas públicas feito fundamentalmente com o esforço e a dedicação de quem acredita que, ao planejarmos com método, podemos contribuir, com o instrumento constitucional de médio prazo, para a construção de um Brasil melhor, próspero, capaz de abraçar todos e todas com generosidade e otimismo.



2

História dos Planos Plurianuais: diferentes modelos, aprendizados, oportunidades e desafios



**Lizandra Serafim
Rafael Martins Neto
Leany Lemos**

1. Introdução

O Plano Plurianual (PPA) é o principal instrumento de planejamento governamental estabelecido no Brasil no período da redemocratização e inaugurado pela Constituição de 1988. Ao longo da história recente, diferentes modelos de PPA foram adotados pelo Governo Federal, resultando em distintos efeitos, potencialidades, limites, desafios e aprendizados nas diversas etapas de planejamento e execução do PPA, nos diferentes níveis de governo e entre os diversos órgãos e atores envolvidos no processo.

No presente capítulo, apresentamos e discutimos, em linhas gerais, os diferentes modelos de PPA empreendidos historicamente à luz dos principais aprendizados e desafios identificados pela literatura pertinente acerca do planejamento governamental, e, mais especificamente, do processo de elaboração e execução do Plano Plurianual no Brasil.

O capítulo divide-se em quatro seções, incluindo esta breve introdução. Na seção seguinte, resgatamos sucintamente o debate da literatura acerca dos desafios relativos ao planejamento governamental e ao PPA. Na terceira seção, apresentamos os diferentes modelos de PPA empreendidos no Brasil ao longo da história recente, analisando-os à luz dos desafios tratados na literatura. Por fim, na última seção, sintetizamos os principais aprendizados, oportunidades e desafios postos ao PPA e ao planejamento governamental no Brasil, de forma mais geral, na atualidade.

2. Planejamento Governamental e o Plano Plurianual

Dentre os instrumentos de planejamento governamental instituídos pela Constituição de 1988, o Plano Plurianual constitui-se como o principal instrumento formal de planejamento de médio prazo. Ao longo de sua história, o PPA enfrentou dificulda-

2. História dos Planos Plurianuais: diferentes modelos, aprendizados, oportunidades e desafios

des em ser reconhecido e incorporado como efetivo instrumento de planejamento e gestão estratégica, com papel de integração entre planejamento e execução das políticas públicas. Essa dificuldade foi atribuída pela literatura a uma série de fatores.

Um fator central entre os desafios elencados pela literatura para a incorporação efetiva do PPA que remonta à sua origem refere-se à insuficiência e à imprecisão conceitual quanto a este instrumento na Constituição Federal de 1988. A Carta Magna foi sucinta ao tratar do planejamento governamental, definindo que uma lei complementar deveria estabelecer as normas para a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do Plano Plurianual. A ausência de regulamentação fez com que o modelo e a gestão do PPA apresentassem diversas interpretações, o que levou a diferentes apropriações e usos do conceito, das normativas e das formas de ação no processo do PPA, e ao emprego de diferentes metodologias ao longo do tempo (Arantes, 2010; Neto, 2018; Cardoso Jr., 2019; Couto, 2020).

Cardoso Jr. (2019) constata a existência de um nível insatisfatório de institucionalização da função planejamento governamental no Brasil no sentido político e estratégico, seja em comparação com outros países, seja, no âmbito doméstico, em relação a outras funções estratégicas importantes para o desempenho institucional satisfatório do setor público federal, como arrecadação tributária, orçamentação e fiscalização do gasto público, e controles burocráticos do Estado. Este nível insatisfatório de institucionalização expressa-se na inadequação dos condicionantes técnicos e políticos ao desempenho esperado da função de planejamento em termos conceituais, normativos e operacionais; em termos de recursos humanos, financeiros e tecnológicos; e em termos da centralidade e legitimidade política da função planejadora. Resulta desse conjunto de fatores um descrédito em relação a essa função e a uma perceptível distância entre os mundos real e formal do planejamento governamental no cotidiano da gestão pública brasileira (Cardoso Jr., 2019).

Tanto no âmbito do Executivo como do Legislativo, o PPA foi historicamente tratado como um documento burocrático, for-

mal e de pouca utilidade ou centralidade na governança orçamentária (Arantes, 2010; Couto, 2020). Os primeiros PPAs foram construídos sem amarração com o orçamento. Ao final dos anos de 1990, houve mudanças significativas na condução e organização dos instrumentos de planejamento e orçamento: PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). O Decreto nº 2.829/1998 reorganizou essa relação, buscando a substituição de um plano e orçamento por resultados (Couto, 2020).

Do ponto de vista estratégico, como afirma Cardoso Jr. (2019), ao longo da década de 1990, a função de planejamento foi interpretada e aplicada para reforçar o caráter fiscal do orçamento, em detrimento da institucionalização do PPA como instrumento central do processo de planejamento governamental. Arantes (2010) reforça essa percepção ao apontar que o PPA se constituiu como um instrumento com função de planejamento e gestão estratégica e de transparência dos gastos públicos, o que desviou a discussão político-estratégica de planejamento para um enfoque técnico orçamentário. Por consequência, suscitou pouco debate e foi tratado como instrumento meramente burocrático pelos decisores.

Ainda que se tenha acumulado aprendizados relevantes ao longo dos ciclos do PPA empreendidos, muitas questões permanecem em aberto, seja pela falta de regulamentação específica, seja pela complexidade das questões ou pelo elevado grau de conflito compreendendo interesses e visões de mundo de diversos atores envolvidos no processo de planejamento e orçamento. Exemplos dessas questões são as vinculações entre receitas a determinadas despesas, objeto de intensa discussão, ou a necessidade intrínseca de coordenação entre diversos órgãos da administração pública para sua efetivação, e, ainda, a estrutura e opções metodológicas adotadas (Arantes, 2010; Cardoso Jr., 2019; Couto, 2020).

Essa visão descuida, entretanto, de que o instrumento de planejamento está para além da política fiscal. Planejar inclui estimativas orçamentárias, mas também extraorçamentárias, ligadas ao crédito e subsídios creditícios e tributários, além de poder

2. História dos Planos Plurianuais: diferentes modelos, aprendizados, oportunidades e desafios

incluir um mapa das intenções sobre preferências regulatórias ou desreguladoras que afetam diretamente o ambiente de negócios e da gestão pública. Uma visão mais abrangente do planejamento, como a que foi implementada no PPA 2024-2027, está voltada para resultados (*performance budget*), não exclusivamente para as despesas (*expenditure budget*). Também descuida do fato de que processos de planejamento, se propriamente conduzidos, podem ser úteis para a organização de capacidades estatais e estabelecimento de prioridades das políticas públicas. Não há qualidade do gasto sem uma estratégia bem definida, prioridades estabelecidas e métricas adequadas de programas e atributos das políticas que ensejem boas avaliações *ex post*. O processo de planejamento está, portanto, intrinsecamente ligado à eficiência dos gastos.

Outra dimensão descuidada nesta análise é o fato de termos poucos instrumentos no país para coordenação intragovernamental, e de como os instrumentos legais hoje existentes para o planejamento têm papel relevante no nível subnacional. Estados e municípios são igualmente obrigados a apresentarem seus desenhos de quatro anos para o desempenho de governo e alocação de recursos e, na maioria dos Estados, ainda até o nível de ação (decisão alocativa). De forma que, subtraído esse instrumento, praticamente inexisteriam formas de coordenação intragovernamental em todos os níveis da federação, e sua ausência, nos níveis estadual e municipal, diminuiriam em muito suas capacidades de definição dos objetivos das políticas, seu resultado esperado e as decisões alocativas para seu alcance.

Desafios centrais para o planejamento ao nível federal no Brasil apontados por Abranches (2018) referem-se à dimensão territorial, ao sistema federativo e ao singular presidencialismo de coalizão, o que complexifica o quadro no qual se dão as pactuações e disputas em torno do processo de planejamento e orçamento no país. O autor destaca os acordos entre Executivo e Legislativo em torno do processo decisório alocativo e distributivo como ponto central da economia política do presidencialismo de coalizão. A articulação, pactuação e coordenação intergover-

namental, a regionalização das metas do PPA e sua integração com demais planos de desenvolvimento regionais são, portanto, centrais para que este seja bem-sucedido (Arantes, 2010).

A conexão e complementaridade entre o PPA e planos setoriais é outro desafio importante. Pelo fato de reunir o conjunto de políticas públicas dos mais variados setores, o PPA tem a potencialidade de promover a integração entre estes, reforçar agendas intersetoriais e mediar possíveis conflitos entre setores com distintas perspectivas, possibilitando a construção de visões mais abrangentes sobre problemas complexos (Couto; Cardoso Jr., 2020).

A abordagem transversal, necessária para o enfrentamento de problemas públicos complexos e multifacetados, que requerem atuação articulada dos diversos órgãos da administração pública federal, é um aspecto que vem se desenvolvendo e se aprimorando a partir do aprendizado acumulado ao longo dos ciclos do PPA (Rodrigues; Xavier, 2019). A ampliação da gestão transversal para além das áreas sociais (incluindo, por exemplo, a sustentabilidade ambiental), e seu tratamento mais sistemático no processo de planejamento, monitoramento e avaliação será fundamental para o enfrentamento das desigualdades estruturais da sociedade brasileira e para a melhoria do controle social das políticas públicas (Avelino; Santos, 2015).

O fortalecimento de metodologias e práticas de promoção da transparência, *accountability*, monitoramento e avaliação ao longo de todo o ciclo planejamento-orçamento é outro importante e desafiador aspecto do planejamento, de forma ampla, e encontra-se no centro da agenda no campo da gestão pública. Como destacam Downes *et al* (2017), é necessário avançar na produção de análises claras e multidimensionais de impacto do orçamento, de metodologias de avaliação que alimentem diretamente o ciclo de políticas públicas e orçamentário, em conexão clara com o crescimento inclusivo e os ODS, e com a construção de bases sólidas de governança orçamentária efetiva. Organismos multilaterais como a ONU e a OCDE têm se dedicado a processos de cooperação internacional para o desenvolvimento e fortalecimento de boas práticas nesse sentido, tais como orça-

mentação por desempenho (*performance budgeting*) associada a quadros de avaliação mais robustos e multidimensionais – tanto *ex ante* como *ex post* do processo planejamento-orçamentário – para apoiar políticas de crescimento inclusivas (OCDE, 2016).

No que se refere à participação social no processo do PPA, trata-se de um aspecto em que há um relevante acúmulo de aprendizados e inovações ao longo dos diferentes ciclos de PPA implementados no país, em consonância com a tradição de inovação democrática brasileira nesse campo. Como nota Couto (2022), um dos desafios existentes neste aspecto é a articulação entre processos participativos especificamente voltados ao PPA e a arquitetura participativa constituída, composta de conselhos e conferências de políticas públicas. Além disso, a participação em todas as dimensões (estratégica, tática e operacional) e etapas do processo de planejamento-orçamentação, seu monitoramento e avaliação, necessitam de aprofundamento e aprimoramento metodológico.

Conforme brevemente exposto nesta seção, são dignos de nota os aprendizados acumulados ao longo da história recente, e ainda extensivos os desafios que requerem inovação, aprofundamento e aprimoramento no complexo processo do PPA, em seus múltiplos níveis, pactuações e articulações necessárias entre atores e instituições envolvidos. A próxima seção propõe-se a recuperar, em linhas gerais, os avanços, limites e desafios acumulados ao longo dos diversos ciclos de PPA, com suas particularidades em termos de escolhas políticas e metodológicas, na história recente.

3. Os PPAs ao longo da história

Os dois primeiros PPAs (1991-1995 e 1996-1999) não foram muito além de um **Orçamento Plurianual de Investimentos (OPI)** generoso e audacioso, semelhante ao previsto na Lei nº

4.320/1964, que apresentava uma previsão orçamentária dos investimentos para o prazo mínimo de três anos. Uma das justificativas para a ausência de um Plano Plurianual mais robusto era a elevada inflação existente no Brasil no período, o que limitava ao planejamento público ao planejamento econômico. Isto é bem exemplificado pela fala do então Ministro da Fazenda, José Serra.

A inflação em níveis muito altos torna até surrealista pensar a médio e longo prazos. Todos percebem que a nuvem de poeira quente da inflação não permite enxergar a realidade e muito menos enfrentá-la (Serra, 1996, p. 1).

No entanto, o PPA 1996-1999 apresentou uma evolução em relação ao seu antecessor, na medida que introduziu a primeira experiência de **planejamento de base territorial** pós-Constituição de 1988. Em 1996, foram criados os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento e, nestes, unidades de planejamento territorial que integravam as políticas públicas em torno de um projeto de desenvolvimento regional. Naquele momento, foi estabelecida uma carteira de projetos nas áreas de infraestrutura e social.

A publicação do Decreto nº 2.829/1998 é um marco inicial no ainda atual objetivo de **maior integração entre o planejamento e o orçamento público**. Por meio do Decreto, buscou-se aperfeiçoar as principais categorias programáticas do PPA, da LDO e da LOA². O decreto instituiu a classificação programática no PPA e na LOA, na qual toda ação finalística do Governo Federal passou a ser estruturada em programas orientados para a consecução dos objetivos estratégicos definidos no PPA.

Neste período, o principal desafio era ir além do planejamento meramente econômico de curto prazo, uma vez que o foco do governo estava em garantir a estabilidade macroeconômica, com o controle da inflação, atração de investimento internacional, controle do gasto público e preservação das reservas internacionais e estabilidade cambial. Qualquer planejamento de médio ou longo prazo ficou em segundo plano.

2 Para maiores detalhes sobre a elaboração e conteúdo do Decreto nº2.829/98 ver Garcia (2015).

2. História dos Planos Plurianuais: diferentes modelos, aprendizados, oportunidades e desafios

A estabilidade macroeconômica, em conjunto com avanços realizados na integração entre o PPA e a LOA, construíram a base para o novo modelo de Plano Plurianual, permitindo que o PPA 2000-2003 apresentasse um salto evolutivo em relação aos seus antecessores, passando a incorporar elementos presentes nas teorias de planejamento governamental dominantes na década de 1990, como: **atribuição de responsabilidades; prática do monitoramento e avaliação; cobrança e prestação de contas por desempenho; e concepção de programas com vistas a atingir objetivos que resultassem na solução de problemas.**

O primeiro PPA construído no novo formato 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 programas estratégicos (67, do total de 387 programas) e a gestão estratégica, que incluía o processo de liberação de recursos financeiros (Pares; Silveira, 2002, *apud* Couto; Magalhães, 2017, p. 38).

O PPA 2000-2003 buscou organizar a ação do governo, baseada em problemas e oportunidades, e orientá-la para resultados. O programa se tornou o elo entre o planejamento, orçamento e a política pública. A dimensão estratégica do plano também foi fortalecida com incorporação de categorias estruturantes como **Diretrizes Estratégicas, Macro-objetivos e Agendas**. Este modelo também apresentou a primeira tentativa de definir prioridades no PPA, ao definir inicialmente **50 programas prioritários**³.

Os dois Planos Plurianuais seguintes, 2004-2007 e 2008-2011, buscaram consolidar as inovações metodológicas do PPA 2000-2003, aprimorando o desenho dos programas por meio das oficinas de modelo lógico, ampla capacitação e incorporação de um processo robusto de monitoramento e autoavaliação na gestão dos Programas. Além disso, também houve avanços na participação social, com 27 fóruns estaduais, dos quais participaram organizações da sociedade civil que discutiram os desafios da es-

3 Essa foi a proposta inicial (50 programas), expandida durante a sua vigência para 67 programas.

tratégia do plano 2004-2007 (Oliveira, 2013). A Dimensão Estratégica foi o foco principal do processo de participação social neste PPA, que teve suas diretrizes estratégicas debatidas em fóruns realizados em todas as regiões do país. Destaca-se a validação da dimensão estratégica diretamente pelo Presidente e seu núcleo de governo. Coube à dimensão estratégica traduzir para o PPA o projeto de governo (Neto, 2018).

No PPA 2008-2011, optou-se por utilizar os conselhos constituídos de políticas públicas como locus da participação do PPA. Desta forma, os ministérios foram orientados a promover consultas aos conselhos representativos da sociedade nas diversas áreas de abrangência do PPA, em particular na discussão dos Objetivos e Orientações Estratégicas Setoriais. (Brasil, 2007a).

No tratamento do aspecto territorial no Plano, durante a vigência dos PPAs 2004-2007 e 2008-2011, a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI/MPOG), responsável por coordenar o processo de elaboração dos planos, produziu o Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento (Brasil, 2008), com objetivo subsidiar a abordagem da dimensão territorial no planejamento nacional, porém não houve grande integração entre o estudo e os respectivos PPAs.

Este período de 12 anos no qual o PPA apresentou relativa estabilidade metodológica possibilitou a consolidação de avanços já citados, ao passo que ressaltou limitações deste modelo. A sobreposição do PPA com o Orçamento limitava a capacidade do planejamento em debater as políticas públicas para além do orçamento anual prévio. O diagnóstico daquele momento era de que **um modelo excessivamente detalhado e rígido se tornava incapaz de acompanhar a dinâmica de execução das políticas públicas e ajustes nas prioridades do governo**. Assim, foi comum a utilização de processos de planejamento e gestão específicos para as prioridades do governo, a exemplo do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

O PPA 2012-2015 representou a segunda grande transformação no modelo do Plano, sendo a principal inovação a **inexistência de detalhamento das ações orçamentárias** na Lei

do Plano Plurianual, fenômeno que ocorreu basicamente na União. As ações orçamentárias passaram a constar apenas dos Orçamentos. A alteração teve por objetivo criar uma distinção entre Plano e Orçamento, a fim de **respeitar as diferenças estruturais** entre eles e permitir que o **Plano expressasse**, de fato, as políticas públicas para os próximos quatro anos. Desta forma, o PPA 2012-2015 buscou representar a realidade na qual é implantado e as especificidades de cada política pública nele inserida e, assim, comunicar melhor os **compromissos do governo**, evitando a linguagem rigidamente técnica e facilitando a incorporação das agendas do governo e a apropriação do Plano pela sociedade.

A mudança do modelo do PPA buscou tornar a categoria Programa mais estratégica, passando de programas finalísticos voltados a solução ou minimização de problemas para programas temáticos que retratam temas de políticas públicas, e **permitir que os programas e metas do governo pudessem ser declarados no plano de forma semelhante às anunciadas pelo governante**.

O Programa Temático retrata no Plano Plurianual a agenda de governo organizada pelos Temas das Políticas Públicas e orienta a ação governamental. Sua abrangência deve ser a necessária para representar os desafios e organizar a gestão, o monitoramento, a avaliação, as transversalidades, as multissetorialidades e a territorialidade. O Programa Temático se desdobra em Objetivos e Iniciativas. (Brasil, 2011a)

A nova metodologia possibilitou avanços na incorporação e declaração dos programas e metas do governo para quatro anos. Porém, **o PPA continuou a abranger toda a ação finalística de governo, o que fez com que as políticas prioritárias ficassem diluídas** em um universo de mais de 400 objetivos e 2.000 metas.

Uma importante inovação do PPA 2012-2015 ocorreu no seu processo de participação social. A SPI/MPOG, responsável por coordenar o processo de elaboração do PPA, e a Secretaria-Geral

da Presidência da República (SG/PR), responsável por coordenar o processo de participação social nas políticas públicas, elaboraram, em conjunto, uma estratégia de ampliação do diálogo social, ao permitir que a sociedade apresentasse suas recomendações e sugestões. Foi delineado, então, como espaço de interação com a sociedade, o **Fórum Interconselhos**, de caráter consultivo, que contaria com a participação de representantes dos conselhos nacionais e de entidades representativas da sociedade. Segundo o Projeto de Lei desse PPA:

O Fórum demonstrou ser um importante, estratégico e legítimo espaço de articulação social. Seu principal produto consubstanciou-se em um relatório com diversas considerações e recomendações, encaminhado aos conselhos nacionais e analisado pelas equipes técnicas da SPI/MP, em conjunto com os ministérios e secretarias setoriais, para que fosse avaliada a sua pertinência e possível inclusão no Plano (Brasil, 2011b).

A iniciativa do Fórum Interconselhos também recebeu reconhecimento internacional, sendo premiada com o *United Nations Public Service Awards* (UNPSA), edição 2014, no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU). Posteriormente foi realizado o II Fórum Interconselhos para a devolutiva da incorporação das demandas da sociedade no PPA e pactuação do monitoramento participativo.

A maior versatilidade das categorias a partir das quais o PPA passou a ser organizado possibilitou a explicitação da diversidade dos arranjos empregados para a materialização das políticas públicas, como mecanismos de identificação, priorização e seleção de beneficiários, assim como de organização das relações entre os entes federados e entre as esferas pública e privada. Além disso, essa versatilidade possibilitou um melhor tratamento da multisetorialidade que caracteriza diversas políticas e da organização das mesmas a partir dos diferentes recortes territoriais. A nova estrutura de Plano permitiu ainda comunicar à sociedade os principais objetivos de governo e suas respectivas metas de maneira mais simples e direta (Brasil, 2011b).

2. História dos Planos Plurianuais: diferentes modelos, aprendizados, oportunidades e desafios

Por fim, a metodologia do PPA 2012-2015 revelou, com mais clareza, os compromissos de governo para públicos específicos: negros, quilombolas, povos e comunidades tradicionais, povos indígenas, mulheres, jovens, crianças e adolescentes, pessoas idosas, pessoas com deficiência, população LGBT e população em situação de rua. Além de ter programas voltadas exclusivamente a estes públicos, durante o processo de elaboração a SPI/MP induziu a explicitação de **compromissos relativos a públicos específicos** em programas temáticos da educação, da saúde, da assistência social, da agricultura familiar, entre outros.

A partir da maior versatilidade das informações contidas no PPA 2012-2015, foram constituídas e pactuadas, durante o processo de participação social, que ocorreu na elaboração do Plano, nove Agendas Transversais⁴ - documentos que reúnem o conjunto dos compromissos de governo relativos a temas de natureza transversal e multissetorial. A agenda transversal daquele tempo foi uma forma alternativa de organização das informações contidas no PPA (objetivos, metas e iniciativas), que permitiam apreender a ação planejada para assuntos que estão dispersos nos programas temáticos, como públicos específicos e temas transversais.

Durante a implementação do PPA, foram realizados Fóruns Interconselhos anuais para publicização dos resultados das agendas transversais pactuadas. Estes resultados eram apresentados por meio de infográficos que traduziam, em uma linguagem acessível, as informações que constavam no relatório anual de monitoramento enviado ao Congresso Nacional.

O PPA 2016-2019 manteve o modelo do PPA anterior, ao mesmo tempo em que tentou tornar o Plano mais estratégico, por meio da ampliação do debate de sua dimensão estratégica e qualificação dos seus objetivos e metas, para torná-los mais estruturantes e factíveis.

4 Como resultado do Fórum Interconselhos foram constituídas nove agendas transversais no PPA 2012-2015: Igualdade Racial, Comunidades Quilombolas e Povos e Comunidades Tradicionais; Povos Indígenas; Políticas para as Mulheres; Criança e Adolescente; Juventude; Pessoa Idosa; Pessoa com Deficiência; População em Situação de Rua; e População LGBT.

A dimensão estratégica, contendo uma Visão de Futuro e um conjunto de Eixos e Diretrizes Estratégicas, foi construída a partir de um amplo debate tanto no âmbito interno do governo como com a sociedade civil. Buscou-se evidenciar o projeto estratégico de governo, que orientou a construção dos Programas Temáticos, expressando os cursos de ação propostos para o alcance dos resultados esperados para o Plano. Estabeleceu-se, assim, uma conexão lógica que permitiu visualizar como a estratégia geral do governo, anunciada na dimensão estratégica, orientava as escolhas das políticas públicas materializadas em Objetivos e Metas expostos na Dimensão Programática. O segundo ponto teve como foco qualificar o conteúdo dos Programas Temáticos, que passaram a expressar com maior clareza as escolhas estratégicas para cada área por meio de seus Objetivos e respectivas Metas, que por sua vez destacavam de forma concisa as entregas mais relevantes e estruturantes para a implementação das políticas públicas. Esse esforço de priorização permitiu uma redução significativa no número de metas, e também expressiva no número de objetivos e de indicadores em relação ao PPA anterior. Entretanto, tanto as transversalidades quanto a dimensão estratégica não constavam do projeto de lei encaminhado ao Congresso Nacional, assumindo, portanto, um caráter de diagnóstico e orientativo.

Neste período de oito anos, perceberam-se avanços, especialmente na expressão pelo PPA dos compromissos assumidos pelo Governo eleito, permitindo maior clareza tanto para o debate e diálogo internos ao Governo quanto para a sua comunicação e também diálogo com a sociedade.

Contudo, desafios permaneceram na seleção e qualificação do conjunto de objetivos, metas, indicadores e iniciativas (quantidade excessiva, falta de clareza, melhor relação com os recursos disponíveis, maior concretude e exequibilidade). Também houve distanciamento excessivo entre o Plano e o Orçamento e baixa capacidade da gestão do Plano contribuir para implementação das políticas públicas, com a gestão de prioridades, como o PAC 1 e 2, o Brasil Sem Miséria e o Programa de Investimento em Logística (PIL), ocorrendo à margem do PPA.

2. História dos Planos Plurianuais: diferentes modelos, aprendizados, oportunidades e desafios

O PPA vigente, 2020-2023, foi elaborado em um período conturbado do planejamento nacional, no qual o Ministério do Planejamento foi incorporado ao Ministério da Economia e o processo de planejamento do Governo Federal e a coordenação dos processos relacionados ao Plano Plurianual estiveram sob competências de Secretarias que não tinham o PPA como atribuição principal. Primeiro, compôs a Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria (SECAP) e, posteriormente, a Secretaria de Orçamento Federal (SOF), ambas do extinto Ministério da Economia. Nesse período foi, inclusive, encaminhado ao Congresso Nacional emenda constitucional com vistas a extinguir o instrumento do planejamento plurianual.

A metodologia para o PPA 2020-2023 propunha apoiar-se em 4 pilares. O primeiro deles diz respeito à simplificação metodológica: optou-se por restringir o conteúdo legal do PPA 2020-2023 ao estritamente previsto na Constituição Federal. Assim, o PPA ficou circunscrito à fixação de diretrizes, objetivos e metas, sendo que cada Programa Finalístico tinha um objetivo e uma meta (ver quadro 1). O segundo pilar referia-se ao realismo fiscal, para compatibilizar o plano plurianual ao espaço fiscal disponível⁵.

O terceiro referia-se à integração entre planejamento e avaliação e o quarto, ao foco em resultados, em que cada programa finalístico do PPA deveria ter um objetivo e meta que representasse o resultado almejado para o período. A simplificação extrema proposta na metodologia do PPA 2020-2023 impôs desafios ao processo de elaboração do Plano que resultaram em atributos dos Programas com características não desejáveis. Limitação de uma meta legal por programa, por exemplo, ao invés de diminuir, aumentou a complexidade do plano, ao exigir que os órgãos setoriais, para conseguirem agrupar os principais resultados e produtos entregues à sociedade pelo programa, criassem “indicadores compostos”, cuja apuração exigia o cálculo de índice que agre-

5 Com a edição da Emenda Constitucional nº 95, de 2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal (NRF), o crescimento das despesas públicas não pode ser superior à inflação do período. Colocado de forma mais técnica: o montante total das despesas primárias passa a ser fixado conforme o valor despendido no exercício anterior corrigido pela variação da inflação no período.

gava vários produtos e resultados sem qualquer relação entre si. Em alguns casos, a meta era uma composição de 15 variáveis, de difícil compreensão pela sociedade e com baixa utilidade para o acompanhamento dos resultados dos programas. Outro fator foi a ausência de atributos que possibilitassem identificar o que deveria ser executado para que o objetivo e meta de cada programa fosse alcançado, ou seja, o plano carecia de materialidade.

O Tribunal de Contas da União (TCU) analisou o PL PPA 2020-2023 e fez uma série de recomendações ao Congresso Nacional, em outubro, antes mesmo de sua aprovação no Congresso, que identificaram as principais inconsistências metodológicas e de conteúdo do projeto. Essas falhas, em desacordo com a Constituição ou outras normas vigentes, que comprometiam a credibilidade e a efetividade do plano ou fragilizavam a capacidade de planejamento, segundo o Acórdão 2515/2019 do TCU. Entre elas estão: baixo índice de regionalização das metas; previsão de alteração unilateral das metas e dos investimentos plurianuais pelo Poder Executivo; fragilidades no desenho dos programas finalísticos, em especial, insuficiência dos indicadores escolhidos, falta de coerência entre os atributos dos programas e presença de metas que não declaravam compromissos com resultados. Também foi constatada a inexistência de: critérios qualitativos para a definição de investimentos plurianuais prioritários; princípios ou requisitos que balizassem a publicação e a revisão de atributos gerenciais do plano; ausência de meta passível de mensuração e de indicador associado em alguns programas; estratégia nacional de longo prazo, contemplando um sistema de indicadores-chave nacionais, e de critérios mínimos para os demais instrumentos de planejamento governamentais, inclusive planos estratégicos de órgãos e entidades do setor público (Brasil, 2019a)

Após a sanção da Lei do PPA 2020-2023, a Subsecretaria responsável por coordenar o processo de elaboração, monitoramento e revisão do Plano Plurianual, tendo em vista as recomendações do TCU, visualizou a necessidade de o Plano conter as principais entregas públicas e resultados parciais necessários para o alcance do objetivo e meta de cada Programa. Assim, foi

2. História dos Planos Plurianuais: diferentes modelos, aprendizados, oportunidades e desafios

criado o atributo gerencial “Resultado Intermediário”, que se trata de produto (bem ou serviço) ou resultado da ação governamental, que contribui de forma relevante para o alcance do objetivo e meta do Programa (Brasil, 2019b). A criação deste atributo retornou ao PPA um nível maior de informação e transparência, além de trazer maior flexibilidade ao PPA, uma vez que as entregas, com seus respectivos indicadores e metas, por serem atributos gerenciais, poderiam ser ajustados por ato próprio do Poder Executivo durante a revisão ordinária anual do Plano.

O quadro 1 apresenta um comparativo entre a quantidade de atributos dos PPAs desde 2003.

Quadro 1. Quantitativo dos atributos dos PPAs desde 2003

	PPA 2004-2007 Governo LULA 1	PPA 2008-2011 Governo LULA 2	PPA 2012-2015 Governo DILMA 1	PPA 2016-2019 Governo DILMA 2	PPA 2020-2023 Governo Bolsonaro	PPA 2024-2027 Governo LULA 3
	Um Brasil de Todos: Crescimento Sustentável, Emprego e Inclusão social	Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade	Plano Mais Brasil	Brasil, Pátria Educadora	Planejar, Priorizar, Alcançar	União e Reconstrução
Mega-objetivos	3	-	-	-	-	-
Objetivos de Governo	-	10	-	-	-	35
Indicadores - chave nacionais	-	-	-	-	-	62
Diretrizes	-	-	9	27	19	13
Desafios	33	-	-	-	-	-
Programas	349	317	65	54	70	88
Objetivos	349	317	471	300	70	88
Objetivos Específicos	-	-	-	-	-	462
Indicadores	581	750	747	573	70	462
Entregas	-	-	-	-	-	2686
Medidas Institucionais e Normativas	-	-	-	-	-	941

4. Aprendizados, oportunidades e desafios para o PPA 2024-2027

O Plano Plurianual se apresenta como o principal instrumento de planejamento governamental. Para enfrentar o desafio de preceder e orientar a ação pública, vem se transformando e evoluindo, nem sempre de forma linear, ao longo de seus nove ciclos de elaboração e execução, brevemente recuperados neste capítulo.

O histórico dos PPAs demonstra que os objetivos iniciais de oferecer uma orientação prévia ao gasto público e assim aprimorar a eficiência e eficácia da ação pública ainda se apresentam como desafios para o PPA 2024-2027. As mudanças da realidade brasileira, das expectativas e das demandas da sociedade influenciaram no modelo de planejamento adotado, como a incorporação da dimensão regional e territorial, a ampliação da participação social, a transparência mais ampla dos compromissos assumidos pelo governo e prestação de contas dos resultados alcançados.

Com isso, o PPA evoluiu de uma simples lista de obras plurianuais para, no PPA 2024-2027, ser um plano que apresenta uma dimensão estratégica com visão de futuro do país, diretrizes, objetivos e metas estratégicas para sua vigência. Uma dimensão tática que possui programas elaborados para minimizar e solucionar problemas sociais ou aproveitar oportunidades que podem impulsionar o desenvolvimento. Esses programas passaram a ter objetivos, metas e indicadores que serão apurados periodicamente e seus resultados serão apresentados à sociedade e ao Congresso Nacional. Os objetivos e metas buscam incorporar a dimensão territorial e recortes de públicos vulnerabilizados. Ambas as dimensões, estratégica e tática, pertencem à camada legal do PPA, o que é inédito. Também são inéditos o nível e extensão da participação social, que permeou todo o processo de elaboração do PPA, e a primeira vez que se estabelecem transversalidades no texto da lei e que o Plano traz, dentre seus anexos,

2. História dos Planos Plurianuais: diferentes modelos, aprendizados, oportunidades e desafios

a dimensão estratégica, sumário de cenário macroeconômico e fiscal e a marcação (*tagging*) de prioridades e transversalidades.

A metodologia do Plano Plurianual 2024-2027 é certamente fruto de lições aprendidas a partir da análise dos planos antecessores. Mas também conjuga com as novas diretrizes do governo eleito, que visa resgatar o planejamento público e a capacidade do Estado de promover o desenvolvimento social do país em direção à efetivação dos Objetivos Fundamentais da República, além de priorizar robustez metodológica e participação social.

A forte adoção do modelo lógico busca orientar as políticas públicas para resultados, aprofunda a integração do planejamento com os recursos orçamentários e não orçamentários, inclui atributos que possibilitarão aprimorar o monitoramento e a avaliação, como indicadores apuráveis no período do PPA, metas anuais, regionalizadas e desagregadas por públicos vulnerabilizados, e outros como medidas institucionais, que vão além da questão alocativa e orçamentária além de, como dito, destacar as agendas prioritárias e transversais no texto da lei.

Apesar da evolução metodológica do PPA desde a sua primeira versão em 1991, o PPA 2024-2027 enfrenta inúmeros desafios, dentre os quais se destacam:

- **Manter o interesse e centralidade política do PPA durante toda a sua vigência.** É recorrente que o maior engajamento do Centro de Governo e dos órgãos setoriais ocorra durante a elaboração, na qual os órgãos e suas secretarias buscam incorporar ao PPA suas prioridades e resultados esperados, e em muitos casos seus produtos e processos internos. “Aparecer” no PPA é uma estratégia utilizada por muitos órgãos ou secretarias para fortalecer sua demanda por recursos orçamentários. Após o envio do projeto de lei, o PPA tende a ser percebido dentro do Poder Executivo como um documento burocrático destinado a cumprir exigências constitucionais e de prestação de contas aos órgãos de controle, sociedade e Congresso Nacional. Para superar esse desafio, o PPA 2024-2027 possui três características importantes: centralidade política – o Plano Plurianual referendado pelo Presidente e

seu núcleo de governo; flexibilidade – a existência das camadas legal e gerencial permite que o PPA tenha a estabilidade necessária para direcionar o conjunto da ação de governo e seja flexível para se adaptar as dinâmicas operacionais e decisórias das políticas públicas; seletividade e rigor técnico – o PPA possui seus atributos construídos por meio de análises técnicas consistentes e traz em seus anexos as prioridades do governo e agendas transversais, definidas com relevante participação da sociedade.

- **Ser um instrumento de articulação, pactuação e coordenação intragovernamental com o Poder Legislativo** – ao ser o elo entre as prioridades de governo e os recursos orçamentários, o PPA 2024-2027 possui grande potencial para se tornar um instrumento que contribua para a coordenação e alinhamento entre os Poderes Executivo e Legislativo.
- **Contribuir para a pactuação federativa por meio do debate do impacto territorial e cofinanciamento das políticas públicas expressas nos Programas do PPA.** O PPA 2024-2027 já apresentou avanços neste desafio durante sua elaboração, na qual se buscou a coordenação entre o PPA e os planos regionais de desenvolvimento (Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia; Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste; e Plano Regional de Desenvolvimento do Centro-Oeste). O aprofundamento desta coordenação entre os entes federados durante a execução dos planos pode resultar em avanços relevantes na eficácia e efetividade das políticas públicas.
- **Incorporar a participação social efetiva ao processo de gestão do PPA.** Esse desafio se constitui no desenvolvimento de um processo de monitoramento no qual a sociedade civil, a academia e o setor produtivo sejam ativos participantes do processo, e não apenas receptores de relatórios formais de monitoramento. A integração entre o PPA e as diversas instituições, mecanismos e processos de participação social existentes é ainda outro desafio, para não haver sobrecarga e sombreamento institucional.

- **Ser um instrumento capaz de contribuir para a qualificação da ação pública** – os processos de monitoramento e avaliação do plano devem ser capazes de fornecer informações qualificadas e em formato atrativo aos dirigentes e decisores. Para isto, é preciso integrar a gestão do plano aos processos de gerenciamento das prioridades já existentes, desenvolver a capacidade de processar as informações captadas no monitoramento para desenvolver produtos que contribuam para que os órgãos aprimorem sua capacidade de alcançar os objetivos e metas dos seus respectivos Programas.

A metodologia do PPA 2024-2027, seu processo de elaboração e aspectos específicos dos aprendizados e desafios pontuados acima, ocorridos no ano de 2023, serão abordados nos próximos capítulos deste livro.

**Reconstrução do Planejamento Nacional:
Inovações e Desafios do PPA 2024-2027**



3

**Como o PPA
2024-2027 foi
elaborado:
metodologia e
oficinas**

**Maria Raquel Mesquita Melo
Leany Lemos
Fernando Sertã Meressi
Flavia Pedrosa Pereira
Daniel Souza Coelho**

1. Introdução

Estruturar um plano de médio prazo para o país, considerando a complexidade dos temas nacionais sob responsabilidade do governo e a diversidade econômica, social e ambiental do Brasil, é um desafio que se renova a cada quatro anos para as instâncias de planejamento governamental.

Some-se a isso a inexistência de lei complementar que trate de modelo, estrutura, metodologia, processos e prazos para a organização e elaboração do Plano Plurianual. Com isso, a cada ciclo do planejamento orçamentário nacional cabe aos gestores fixarem critérios para a estruturação e a articulação dos instrumentos, o que redundava em falta de rastreabilidade dos planos propostos, dificuldade de estabelecer conexões entre programas e seus resultados e entre os ciclos de planejamento, comprometimento da clareza e completude dos planos apresentados.

No contexto da construção do PPA 2024-2027, outro desafio foi abraçado pela Secretaria Nacional de Planejamento (SEPLAN/MPO): rearticular o sistema federal de planejamento composto pela rede de agentes setoriais de planejamento. Em virtude das mudanças organizacionais implementadas na estrutura de planejamento do Estado no último governo, com reduções sucessivas do órgão central de planejamento – que por fim assumiu o status de uma diretoria dentro da Secretaria de Orçamento Federal do então Ministério da Economia – a relevância da função “planejar” foi também conseqüentemente reduzida, o que causou a dispersão das pessoas que compunham a rede.

Neste contexto, a nova SEPLAN encontrou no desafio de reestruturar o planejamento nacional uma oportunidade para aperfeiçoar o processo de construção do Plano Plurianual, para promover as melhorias necessárias e fortalecer o instrumento como bússola para a atuação governamental nos próximos anos. Mais ainda, a variável “tempo” acrescentava o desafio: a Constituição Federal estabelece 31 de agosto do primeiro ano de governo como prazo fatal para envio da peça legislativa, que, coordenada

3. Como o PPA 2024-2027 foi elaborado: metodologia e oficinas

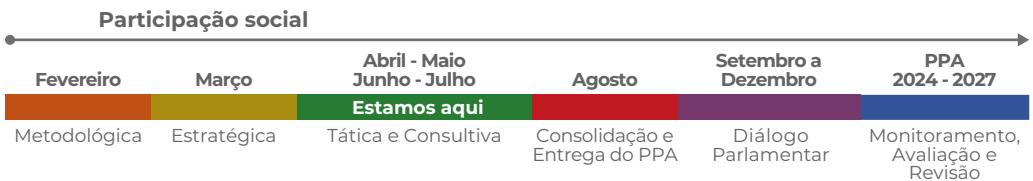
e elaborada pelo Planejamento, segue para análise jurídica e de mérito na Casa Civil e é depois encaminhada para o Congresso Nacional, onde deve ser aprovada até 22 de dezembro do mesmo ano. Abaixo reproduzimos a linha do tempo do PPA 2024-2027, onde temos as macroetapas: definição de metodologia e estrutura, oficinas de elaboração, participação social, calibragem de metas por limite financeiro, consolidação e verificação da qualidade das propostas (coerência e aderência) e, finalmente, o encaminhamento ao Congresso.

É importante registrar que concomitantemente à elaboração do PPA 2024-2027, importantes processos de gestão do PPA vigente (no caso, o PPA 2020-2023) previstos na legislação, portanto obrigatórios, ocorreram no início do ano: i) monitoramento dos resultados do ano base anterior (2022); ii) revisão do Plano – ano base 2023; e iii) análise, revisão e consolidação das informações sobre execução dos programas do PPA que constariam da Prestação de Contas do Presidente da República (PCPR). Assim, as equipes da SEPLAN e dos órgãos setoriais estavam dedicadas simultaneamente a esses dois macroprocessos: elaboração do novo PPA e gestão do plano vigente.

Figura 1. Linha do tempo de Macroetapas do PPA 2024-2027

Processo de elaboração do PPA 2024 - 2027

Macroetapas do PPA participativo



Fonte: PPAs. Elaboração: SEPLAN/MPO.

2. Definição da Metodologia e Estrutura do PPA 2024-2027

O processo de construção da metodologia do PPA 2024-2027 realizado entre janeiro e março de 2023, com base na revisão da estrutura metodológica adotada desde que a Constituição de 1988 estabeleceu as bases para a instrumentalização do ciclo orçamentário. Portanto, foram analisados os documentos, manuais e guias que orientaram a elaboração dos PPAs 2000-2003, 2004-2007, 2008-2011, 2012-2015, 2016-2019 e o ainda vigente PPA 2020-2023.

Para orientar a análise dos planos, alguns aspectos foram destacados para serem observados, de forma a estabelecer uma relação entre a metodologia utilizada e os impactos dela decorrentes, tanto no processo legislativo realizado no Congresso Nacional para aprovação dos PPAs, quanto no processo de monitoramento e prestação de contas relativos à sua execução. Ademais, as indicações resultantes do controle externo realizado pelo Tribunal de Contas da União por meio de vários acórdãos foram subsídio importante para orientar ajustes, correções e promover inovações na estrutura do PPA 2024-2027.

Os seguintes aspectos foram observados na análise dos planos anteriores:

- 1) Quanto à existência e organização da camada estratégica e atributos necessários:
 - a) Visão estratégica ou de longo prazo
 - b) Valores norteadores
 - c) Agrupamentos sistematizadores da estratégia (eixos, dimensões, cenários ou afins)
 - d) Definição de temas estratégicos dentro dos agrupamentos sistematizadores
 - e) Objetivos estratégicos
 - f) Diretrizes ou atributo responsável pela conexão entre camada estratégica e camada tática (programas do PPA)

3. Como o PPA 2024-2027 foi elaborado: metodologia e oficinas

- g) Indicadores de resultado ou impacto dos objetivos estratégicos
 - h) Metas estratégicas anualizadas e ao final do período
- 2) Quanto à organização da camada tática e atributos necessários:
- a) Programas de governo e classificação adotada (gestão, finalístico, temático)
 - b) Objetivos de programa
 - c) Indicadores de resultado ou de impacto dos programas ou de seus objetivos
 - d) Metas para os indicadores de programas ou de seus objetivos anualizadas
 - e) Valores globais e anualizados dos programas
 - f) Regionalização dos objetivos e metas dos programas do PPA
 - g) Atributo de conexão entre os programas do PPA e a camada estratégica
 - h) Atributo de conexão entre os programas e respectiva alocação orçamentária (PPA x PLOA)
 - i) Medidas normativas ou institucionais planejadas pelos órgãos setoriais

Além destes aspectos qualitativos, foi também avaliado o quantitativo de elementos (objetivos estratégicos, programas, objetivos de programas, produtos ou entregas, medidas institucionais, indicadores e metas) presentes nos PPAs analisados. A intenção de observar o volume de atributos dos PPAs anteriores foi avaliar o quanto a estrutura do plano, considerando a distribuição hierárquica de seus atributos e as relações de causa e efeito entre eles, favorece a expressão consistente, não redundante e objetiva das estratégias e prioridades, ações e entregas que efetivamente serão perseguidas no período pretendido.

O capítulo anterior demonstra claramente o salto do PPA 2020-2023 para 2024-2027 em termos de atributos, para além da qualidade e profundidade com que foram trabalhados esses atributos nas oficinas de 2023. Mas gostaríamos de chamar a aten-

Reconstrução do Planejamento Nacional: Inovações e Desafios do PPA 2024-2027

ção também para um elemento da estratégia que retorna no PPA de 2024-2027 – a visão de futuro. Como vemos no quadro 2, esse elemento não obrigatório do ponto de vista legal, mas essencial do ponto de vista metodológico, volta a fazer parte do Plano Plurianual.

Quadro 1. Evolução histórica da Visão de Futuro do PPA (2004 até o presente) –

Evolução Histórica do PPA 2004 - 2023 – Visão de Futuro

2004 - 2007

Inclusão social e desconcentração de renda com vigoroso crescimento do produto e do emprego;
Crescimento ambientalmente sustentável, redutor das disparidades regionais, dinamizado pelo mercado de consumo de massa, por investimentos e por elevação da produtividade;
Redução da vulnerabilidade externa por meio da expansão das atividades competitivas que viabilizam o crescimento sustentado;
Fortalecimento da cidadania e da democracia.

2008 - 2011

“Um país democrático e coeso, no qual a iniquidade foi superada, todas as brasileiras e todos os brasileiros têm plena capacidade de exercer sua cidadania, a paz social e a segurança pública foram alcançadas, o desenvolvimento sustentado e sustentável encontrou o seu curso, a diversidade, em particular a cultural, é valorizada. Uma nação respeitada e que se insere soberanamente no cenário internacional, comprometida com a paz mundial e a união entre os povos”

2012 - 2015

O Brasil seja um país reconhecido: · Por seu modelo de desenvolvimento sustentável, bem distribuído regionalmente, que busca a igualdade social com educação de qualidade, produção de conhecimento, inovação tecnológica e sustentabilidade ambiental. · Por ser uma Nação democrática, soberana, que defende os direitos humanos e a liberdade, a paz e o desenvolvimento no mundo.

2016 - 2019

Um Brasil que se reconheça e seja reconhecido como: · uma sociedade inclusiva, democrática e mais igualitária, com educação de qualidade, respeito e valorização da diversidade e que tenha superado a extrema pobreza; uma economia sólida, dinâmica e sustentável, capaz de expandir e renovar competitivamente sua estrutura produtiva com geração de empregos de qualidade e com respeito ao meio ambiente.

2020 - 2023

Não consta visão de futuro

2024 - 2027

Um país democrático, justo, desenvolvido e ambientalmente sustentável, onde todas as pessoas vivam com qualidade, dignidade e respeito às diversidades.

Fonte: PPAs. Elaboração: SEPLAN/MPO.

3. Como o PPA 2024-2027 foi elaborado: metodologia e oficinas

Acórdãos do TCU também foram utilizados e suas recomendações incorporadas. Particularmente, os acórdãos 782/2016, 2.127/2017, 2.608/2018, 2.515/2019 representaram insumo relevante para elaboração de um novo modelo para o PPA 2024-2027 e para seu aperfeiçoamento metodológico. Alguns desses elementos são o fortalecimento da dimensão estratégica; o estabelecimento de indicadores-chave nacionais e respectivas metas em bandas; estabelecimento de objetivos, indicadores e metas para os programas, de forma anualizada e regionalizada; explicitação de entregas (produtos, bens ou serviços) na camada gerencial do plano. Também foram incorporados atributos que representam aspectos de intersetorialidade e também de integração com outros planos nacionais, setoriais e regionais. Por fim, o fortalecimento do modelo lógico para o desenho dos problemas, com sua identificação clara e indicação de soluções, contemplando os resultados esperados e formas de mensuração.

Além dos itens acima, também foi ampliado o detalhamento das despesas não orçamentárias (crédito, subsídios creditícios e tributários), a partir de um número maior de reuniões com os bancos, especialmente; bem como a criação de um novo atributo, “medidas institucionais”, com vistas a capturar a ação do Estado relacionada à melhoria do ambiente de negócios e da gestão – com forte impacto em desenvolvimento ou garantia de direitos. A visão de que planejamento deve restringir-se ao fiscal está equivocada – de fato, há muito que o Estado pode fazer ou induzir para melhorar as condições gerais de competitividade e de qualidade de prestação de serviços em nova regulação ou desregulação de setores. Alguns exemplos claros, iniciados em 2023, mas que continuarão nos próximos anos, foram o avanço do Projeto de Lei que regula o mercado de carbono no Congresso Nacional, articulado por vários ministérios, com vistas a aumentar o nível de investimentos estrangeiros no país; a emissão de títulos sustentáveis pelo Tesouro Nacional; a redução de desmatamento (que se dá mais via fiscalização, com baixo *input* orçamentário-financeiro e decorre de medidas efetivas de concertação e monitoramento, portanto, gestão), dentre outras. Com isso, temos um repositório de 941 medidas institucionais, boa parte das quais são novas medidas legais.

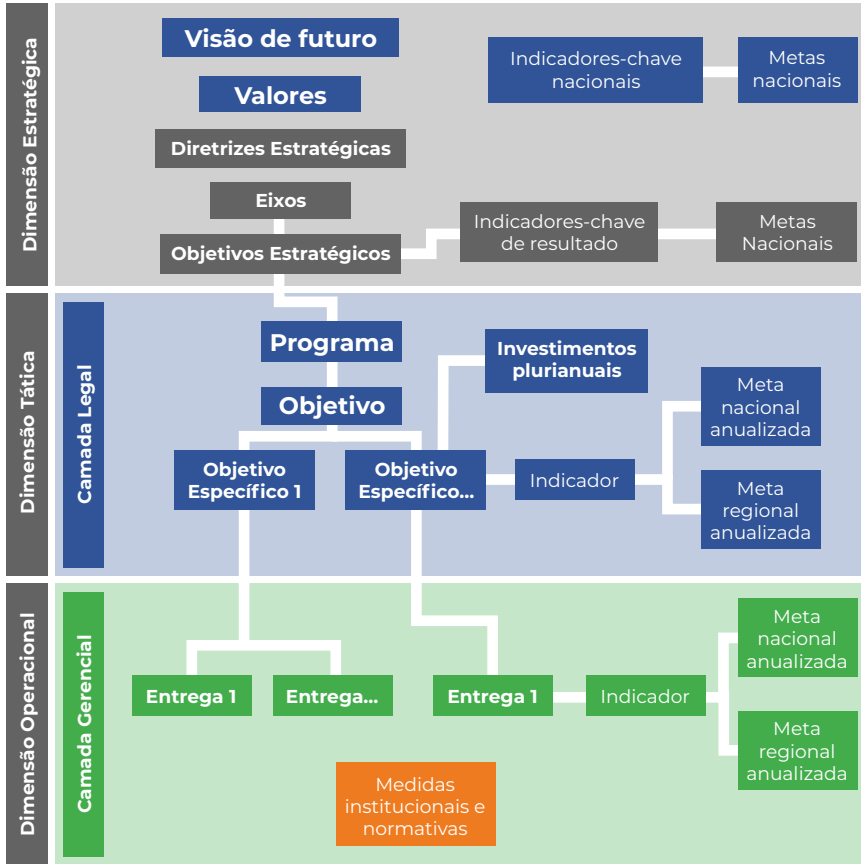
Com base no preceito constitucional expresso por meio do art. 165, §1º, nos antecedentes acima discutidos e no capítulo anterior, o modelo adotado para o PPA 2024-2027 buscou qualificar o plano, por meio de sua estrutura, como instrumento efetivo de planejamento de médio prazo do Governo Federal, viabilizando a expressão clara dos seus compromissos e de suas prioridades; e fornecendo elementos que permitam o acompanhamento e a avaliação dos resultados de sua implementação. A estrutura do plano está apresentada na Figura 1, e foi fruto de inúmeras discussões internas e com especialistas, nos quais se buscou, dada a oportunidade que a reconstrução do planejamento oferecia, dar um salto qualitativo no Plano. São muitas as mudanças na estrutura. Em primeiro lugar, uma dimensão estratégica que vai além da mensagem presidencial e que passa a fazer parte do texto-legal. Nela, são introduzidos Visão de Futuro, Valores, diretrizes, eixos e objetivos estratégicos. Visão e objetivos estratégicos são mensuráveis por indicadores-chave nacionais e suas metas, boa prática adotada por muitos países e inédita no Brasil. Em segundo lugar, uma camada tático-legal que estabelece os programas, para cada um deles um claro objetivo, detalhados em objetivos específicos necessariamente traduzidos por indicadores e metas, as quais serão, no nível de programa, anualizadas no financeiro e quanto ao resultado. No nível dos objetivos específicos, os indicadores e metas encontram-se anualizados somente no resultado (performance). Em terceiro lugar, a camada gerencial, não-legal, com entregas, indicadores e metas – também anualizadas – e medidas institucionais.

As medidas institucionais, mais uma novidade, diz respeito ao mapa de iniciativas – normativas, regulatórias, administrativas – a serem adotadas pela gestão em 4 anos para melhoria de ambiente de negócios e da gestão, podendo alcançar grande impacto no desenvolvimento e na qualidade do gasto. Exemplos são a regulação do mercado de carbono, medidas de desburocratização, uso de ferramentas para agilizar a oferta de serviços. A regionalização de metas acontece em todos os níveis, sempre que possível, e as ações não orçamentárias (referentes a crédito, subsídios creditícios e tributários) também estão mapeados na camada legal e na gerencial. Na próxima seção, trataremos das

3. Como o PPA 2024-2027 foi elaborado: metodologia e oficinas

oficinas realizadas na ENAP, fundamentais para induzir e coordenar todo o processo de elaboração do PPA.

Figura 2. Estrutura do PPA 2024-2027



Fonte: MTPPA 2024-2027. Elaboração: SEPLAN/MPO.

3. Oficinas de Elaboração de Programas do PPA 2024-2027

3.1. Etapas preparatórias para as oficinas

Após a definição da metodologia e da estrutura do PPA 2024-2027, foi necessário orientar toda a rede de planejamento do Governo Federal – incluindo órgão central, órgãos setoriais e específicos e unidades finalísticas – visando a sua aplicação. O primeiro material utilizado para disseminar a metodologia e instruir sua aplicação foi o Manual Técnico do Plano Plurianual (MTPPA) 2024-2027 (Brasil, 2023a).

Uma vez definida a metodologia, o tempo disponível para a elaboração do MTPPA constituiu-se num grande desafio, haja vista que as demais etapas necessárias até a entrega do PLPPA dependiam desse referencial teórico e metodológico. Conforme o cronograma estabelecido para a elaboração do PLPPA, o manual deveria estar pronto em meados de março, considerando que as oficinas para a definição dos programas e objetivos do PPA (1º Ciclo de Oficinas), a serem realizadas em conjunto com a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), estavam programadas para iniciar na primeira quinzena de abril, e previamente às oficinas, era recomendável que os atores envolvidos no processo estivessem capacitados na metodologia. Em outras palavras, entre a divulgação do manual e o início das oficinas, era necessário ainda ofertar capacitação aos atores.

Quanto ao conteúdo do MTPPA 2024-2027, este: i) dispõe sobre aspectos conceituais do planejamento, destacando a importância do modelo lógico; ii) declara os pilares do PPA, como aperfeiçoamento metodológico; fortalecimento da dimensão estratégica; integração dos objetivos e metas do PPA com recursos orçamentários e não-orçamentários; integração entre planejamento e avaliação; resgate da participação social; visão territorial; e foco em resultados; e iii) apresenta a metodologia e estrutura

3. Como o PPA 2024-2027 foi elaborado: metodologia e oficinas

do PPA, detalhando as dimensões do plano, definindo seus atributos e prevendo construção de agendas transversais no PPA.

O MTPPA é um documento relativamente extenso. Assim, considerou-se que teria grande utilidade, no apoio às oficinas, um guia mais direto e focado na elaboração de programas, com linguagem simplificada que pudesse também, posteriormente, ser utilizado por Estados e Municípios nas suas elaborações de PPAs. Tendo isso em conta, foi produzido o Guia de Apoio à Elaboração do PPA 2024-2027 (Brasil, 2023b), divulgado previamente ao 2º Ciclo de Oficinas na ENAP, oportunidade em que os programas foram detalhados em objetivos específicos e entregas, ambos com os respectivos indicadores.

O Guia de Apoio à Elaboração do PPA 2024-2027, primeiramente, apresenta a Dimensão Estratégica do Plano, destacando a importância da integração entre as dimensões estratégica e tática. Na sequência, aborda os atributos da dimensão tática do PPA, apresentando os conceitos definidos no MTPPA e trazendo exemplos que auxiliam na construção dos programas nas oficinas.

Voltando ao MTPPA, uma vez divulgado este manual, foi necessário capacitar toda a rede envolvida na elaboração do Plano Plurianual na nova estrutura e atributos respectivos. Assim, para a oferta do curso, a SEPLAN buscou o apoio da ENAP, parceira de primeira hora no assunto capacitação em planejamento. Destaca-se que a unidade responsável pelo planejamento no Governo Federal tem longo histórico de parceria com a ENAP no assunto capacitação, tendo desenvolvido vários cursos sobre planejamento em anos pretéritos.

Num primeiro momento, estimou-se em cerca de 300 (trezentos) servidores o público-alvo para a capacitação na elaboração de programas do PPA 2024-2027. Assim, seriam necessárias cerca de oito turmas para o treinamento. Porém, mais uma vez, o tempo urgia, haja vista que estávamos em meados de março e as oficinas estavam previstas para iniciar na primeira quinzena de abril, sendo necessário estabelecer a parceria com a ENAP, definir os professores, planejar o curso e preparar as aulas.

A *expertise* da ENAP foi fundamental para superarmos vários desafios para a realização da capacitação, especialmente no tocante à exiguidade do prazo e à contratação de professores em número suficiente. Isto porque a ENAP sugeriu que se realizasse a capacitação no modelo webinar, num formato que permitia interação “professor-aluno”, já testado e aprovado pela Escola. Esse formato teria longo alcance, podendo capacitar todos os atores de uma só vez, com a vantagem de que as aulas ainda ficariam disponíveis para consultas na Internet.

Quanto aos professores, foi definido que o treinamento em relação ao Manual deveria ser ofertado pelos próprios servidores da SEPLAN, pois o objetivo era oferecer um curso essencialmente prático e focado na metodologia adotada para o plano, sendo que os servidores da SEPLAN já tinham experiência em cursos semelhantes ofertados em parcerias anteriores com a ENAP.

A capacitação foi realizada em fins de março, durante uma semana, em cinco sessões de webinars (aulas)⁶, uma por dia, pela manhã. Além da capacitação em si, o curso também visou mobilizar e sensibilizar os atores envolvidos, informando não só sobre metodologia, mas também sobre os processos e o cronograma crítico de elaboração do PPA. As aulas abrangeram os seguintes conteúdos:

- Aula 1: Introdução: o que é o Plano Plurianual, marcos constitucionais e legais, e sua importância como plano central de Governo
- Aula 2: Estrutura do PPA 2024-2027 e seus atributos
- Aula 3: Processo de Elaboração do PPA 2024-2027
- Aula 4: Metodologia da Elaboração de Programas
- Aula 5: Indicadores e Metas do PPA. Orientações práticas.

Pode-se dizer que o curso teve grande alcance. Somadas as cinco aulas, foram aproximadamente 27 mil visualizações até novembro de 2023 (https://bit.ly/WebinarioPPA_ENAP). Segundo informações da ENAP, foram cerca de mil alunos capacitados por

6 Disponíveis em: <https://suap.ENAP.gov.br/vitrine/curso/2152/>. Acesso em 14 dez 2023.

3. Como o PPA 2024-2027 foi elaborado: metodologia e oficinas

dia, superando, em muito, as expectativas. Como esperado, estados e municípios demonstraram grande interesse no aprendizado e foi responsável pelo elevado número de alunos, alcançado pela divulgação realizada junto ao Conselho Nacional de Secretários de Estado de Planejamento – ConSEPLAN, na semana que antecedeu o evento. Frise-se que a participação dos servidores dos demais entes federativos na capacitação consistiu em iniciativa relevante para a integração do planejamento do Governo Federal com os dos demais entes federativos e que foi relevante para justificar, ao fim de 2023, um acordo de cooperação técnica entre ConSEPLAN e Ministério do Planejamento e Orçamento.

Finda a **capacitação na metodologia** do plano, era chegado o momento de iniciar as oficinas de **elaboração dos programas**. Previamente, foi necessário formalizar a parceria com ENAP, a qual iria contratar os facilitadores e fornecer a metodologia das oficinas e a infraestrutura presencial (salas de aula, painéis, microfones, cartelas etc.). O processo de contratação da ENAP, via Termo de Execução Descentralizada (TED), ocorreu paralelamente às demais atividades preparatórias e teve de ser iniciado o quanto antes, visando minimizar atropelos e não atrasar o processo de elaboração.

Antes de realizar as oficinas de elaboração de programas, foram necessárias várias reuniões com a equipe da ENAP para a definição dos processos e metodologias das oficinas. Decidiu-se que haveria três ciclos de oficinas. No 1º Ciclo, os gestores definiriam programas e seus objetivos gerais. No 2º Ciclo, os gestores se concentrariam em detalhar os programas nos seus objetivos específicos e entregas, com respectivos indicadores e metas de resultado. Já o 3º Ciclo, de natureza um pouco distinta, objetivou articular o PPA e os Planos Regionais de Desenvolvimento da Amazônia, Nordeste e Centro-Oeste, visando cumprir o disposto no art. 165, §4º, da Constituição, que estabelece que “os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.” Tal dispositivo colabora fortemente para o atingimento de melhores resultados

das políticas públicas e melhoria do gasto, tendo em vista as clivagens socioeconômicas e ambientais entre diferentes grandes regiões e Estados brasileiros. Metas nacionais esconderiam facilmente os desafios de cada região e a evolução dos indicadores, regionalizados, dão a exata perspectiva da velocidade e localidade de onde os serviços públicos devem concentrar-se para gerar resultados efetivos.

3.2. Primeiro Ciclo de Oficinas, 13 a 26 de abril: definição de programas e objetivos gerais

A ideia subjacente à divisão das oficinas em dois ciclos se deveu à necessidade de se saber, o mais brevemente possível, quais programas constariam do PPA, mas, naquele momento, ainda prescindindo de maiores detalhamentos. A necessidade de conhecer o quanto antes quais programas constariam do PPA adveio, primeiramente, de três processos relacionados ao plano: i) a necessidade de definição de programas para a elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual (2024), tendo em vista a necessidade de vinculação das ações orçamentárias aos programas; ii) a consulta à participação social para a indicação de quais programas seriam priorizados pela sociedade civil; e iii) a implementação da transversalidade no PPA, já que as oficinas seriam o locus de aproximação dos atores envolvidos com determinado tema e a oportunidade de indução do processo de definição de objetivos, indicadores e metas para os problemas complexos a serem atacados e os públicos-alvo das políticas públicas transversais.

A divisão em dois ciclos também foi importante para a SEPLAN já adiantar aos ministérios setoriais, no primeiro ciclo, o que se esperava em termos de resultado do processo de detalhamento dos programas, o objeto do segundo ciclo. Desse modo, os ministérios foram instruídos para fazerem um trabalho de discussão interna e retornarem com os programas detalhados cerca de 30 dias após a oficina do primeiro ciclo. Esse foi, em geral, o prazo que

3. Como o PPA 2024-2027 foi elaborado: metodologia e oficinas

os ministérios tiveram para essa tarefa desafiadora, já sob orientação e interlocução mais estreita em reuniões bilaterais com os técnicos da SEPLAN. Aliás, as reuniões bilaterais entre as equipes da SEPLAN e dos ministérios setoriais também foram realizadas anteriormente ao 1º ciclo, visando a preparação para as oficinas. A interação era intensa antes, durante e depois das oficinas.

Uma ferramenta preparatória elaborada pela equipe técnica da SEPLAN e disponibilizada pela ENAP para o primeiro ciclo foi o “canvas” (Figura 3).

O canvas é uma ferramenta com orientações para a definição do título e escopo do programa, sobre o que se esperava para objetivo geral, para objetivos específicos e para o público-alvo do programa. O intuito, com canvas e reuniões bilaterais, era de que os ministérios apresentassem nas oficinas do primeiro ciclo suas propostas de programas e objetivos gerais para serem debatidos com todos os atores envolvidos com o tema, fossem representantes do Centro de Governo, de outros ministérios ou de outras unidades do próprio ministério. Ou seja, a discussão se daria em cima da proposta de programa(s) trazida pelos órgãos setoriais, o que, diante do tempo exíguo para as oficinas (em regra, um turno, manhã ou tarde, por ministério, mas para alguns, dia inteiro), pouparia tempo.

No dia 13 de abril foi realizada a primeira oficina de elaboração do PPA 2024-2027, sendo a regra do 1º Ciclo, uma oficina de 4 horas por órgão, na qual o ministério setorial deveria apresentar sua proposta de programa(s) e objetivo(s) geral(is). O estabelecimento de oficinas de apenas um turno se deveu, novamente, à exiguidade do prazo para a elaboração de todo o PPA, considerando que tínhamos de realizar 34 oficinas só no 1º Ciclo. Três ministérios, em caráter excepcional, necessitaram de oficinas de dia inteiro: Ministério da Educação; da Justiça e Segurança Pública; e da Saúde.

O somatório de servidores públicos presentes nessas 34 oficinas alcançou o número de 1.480, uma média de 43 representantes em cada evento. O resultado foi 88 programas finalísticos ao final do processo de elaboração do PPA. Com base

nesses programas do PPA, a elaboração do projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) 2024 pôde ser iniciada, vinculando-se então as ações orçamentárias aos devidos programas. Da mesma forma, o Governo estava de posse de seu rol de programas, de onde foram selecionados 28 para serem submetidos à priorização pela sociedade civil no processo do PPA Participativo (participação social) via plataforma digital, processo esse também inédito com todo ferramental e intensidade usada, e que será retratado em próximos capítulos.

Importante mencionar que, desde o 1º Ciclo de oficinas, a SEPLAN enfatizou a importância da transversalidade no PPA. Isso foi feito fomentando-se a presença de representantes de todos os órgãos que tivessem interface relevante com o tema trabalhado em determinada oficina. A SEPLAN orientou que, durante as oficinas, mas também *a posteriori*, os órgãos responsáveis por políticas transversais contatassem os ministérios setoriais, com vistas à inclusão de objetivos específicos, metas ou entregas relativas às suas áreas de atuação nos programas. Isso não só favoreceu a construção das Agendas Transversais, mas também fez do PPA um relevante fórum de coordenação de Governo, onde representantes de diversos órgãos puderam expor seus diferentes pontos de vista diante de determinado tema e interagir dentro e fora das oficinas preparatórias.

3.3. Segundo Ciclo de Oficinas, 10 de maio a 13 de julho: detalhamento dos programas em objetivos específicos, entregas e indicadores

Com um intervalo de aproximadamente 30 (trinta) dias entre as oficinas dos dois ciclos, a partir de 10 de maio, os órgãos retornaram à ENAP com suas propostas de programas, agora detalhados em objetivos específicos, entregas, indicadores e medidas institucionais e normativas. Ainda não era o tempo de definir

3. Como o PPA 2024-2027 foi elaborado: metodologia e oficinas

as metas, que ficaram para um momento posterior, principalmente, por dois motivos: primeiramente, porque cada ministério ainda não dispunha de seus limites orçamentários, os quais seriam distribuídos entre os programas, e o PPA foi elaborado com a calibragem de metas alinhado com o realismo fiscal; e em segundo lugar, porque o tempo era limitado para a realização das 88 oficinas (agora, uma por programa). A discussão sobre o dimensionamento das metas poderia tomar boa parte do tempo das oficinas, lembrando que o tempo de duração de cada uma foi de quatro horas ou de oito horas (a carga horária estabelecida para cada oficina foi definida levando em consideração a percepção da complexidade do programa).

Devido ao escasso tempo disponível para as oficinas, a solução para otimizá-lo foi orientar que os ministérios já trouxessem uma proposta de programa detalhado, como base de partida para a discussão. Seguindo o formato do 1º Ciclo, a SEPLAN convidou para cada oficina do 2º Ciclo todos os órgãos, de modo que aqueles com interface importante poderiam indicar representantes para o evento. Isto favoreceu a efetivação da transversalidade no PPA e a visão sistêmica do programa, ao considerar os pontos de vista de todos os setores envolvidos, os quais puderam propor objetivos específicos e entregas referentes às suas áreas e questionar possíveis lacunas existentes.

Durante as oficinas, os facilitadores da ENAP exerceram um papel importante para o alcance dos resultados pretendidos. Não é tarefa simples chegar ao final de uma oficina de 4 horas, ou mesmo de 8 horas com representantes de várias áreas de Governo, às vezes com visões conflitantes com o resultado alcançado - programas detalhados em objetivos específicos, entregas e indicadores. Tendo isso em conta, no decorrer do período de realização das oficinas, concluiu-se que seria importante priorizar a definição de objetivos específicos e indicadores, haja vista serem atributos legais que deveriam constar do PLPPA, ao passo que as entregas poderiam ser estabelecidas ou ajustadas posteriormente, por serem atributos gerenciais.

Desde o início do processo de contratação de facilitadores, a

Reconstrução do Planejamento Nacional: Inovações e Desafios do PPA 2024-2027

Figura 3. Canvas referente às propostas de programas levados para a discussão nas oficinas (SEPLAN/ ENAP).

Dimensão estratégica	
Diretrizes Caso o programa contemple, em seu objetivo geral, o direcionamento expresso em alguma diretriz estratégica, cite-a aqui.	1
Eixos temáticos Escreva aqui o eixo temático com maior convergência em relação ao tema tratado pelo programa.	2
Objetivo estratégico Aponte aqui os objetivos estratégicos para o(s) qual(is) o objetivo geral do programa contribui mais diretamente	3

Banco de ideias

Durante a conversa, use este espaço para registrar ações que podem contribuir diretamente com o processo de elaboração deste programa e seus atributos, a exemplo de identificação de parcerias, ações transversais e regionalização.

3. Como o PPA 2024-2027 foi elaborado: metodologia e oficinas

Dimensão *tática*

Programa

Escreva o **nome** e descreva o **escopo** do programa. Na escolha do programa pondere sobre impacto e contribuição no(s) objetivo(s) estratégico(s) ao(s) qual(is) está vinculado. O programa deve também considerar a capacidade de execução do órgão proponente e contar com recursos orçamentários e não orçamentários.

4

Órgão

5

Ponto focal (nome e contato)

6

Objetivo geral do programa

O objetivo geral deve ser observável e monitoráveis. A descrição deve permitir identificar que aspecto da realidade se deseja impactar. Antes da redação, identifique o problema que o programa visa solucionar ou a oportunidade que busca aproveitar. **Inicie a descrição com um verbo no infinitivo.**

7

Público alvo do programa

Escrever aqui quais os segmentos da sociedade o programa visa atender de forma prioritária.

8

Objetivo específico (não obrigatório no Ciclo I)

O objetivo específico deve delimitar o objetivo geral do programa em uma determinada linha de atuação. Esta linha deve estar relacionada a uma causa raiz do problema tratado no programa. O objetivo específico deve gerar um resultado esperado para o alcance do objetivo geral do programa, decorrente das entregas de bens ou serviços. Ele deve ser observável e monitoráveis. No Ciclo II de oficinas será definido para cada objetivo específico um indicador de resultado, aferível anualmente no período do PPA. **Inicie a descrição do objetivo específico com um verbo no infinitivo.**

10

Órgãos e entidades envolvidas

Agentes públicos e demais órgãos envolvidos na construção e execução do programa.

9

ENAP alertou sobre a importância de se ter dois por evento. Essa decisão se mostrou acertada. É altamente desgastante realizar a moderação de um público de aproximadamente 45 pessoas, muitas vezes, durante uma jornada de oito horas, com representantes de órgãos com diferentes visões. A situação é ainda mais complexa porque há diferentes entendimentos sobre pontos da metodologia do PPA, o que suscita debates. Por fim, existe ainda a necessidade de elaboração do relatório de cada oficina o mais breve possível, para subsidiar os ministérios setoriais na definição dos atributos que serão inseridos no SIOP.

O 2º Ciclo compreendeu 41 oficinas de quatro horas e 47 oficinas de 8 horas, totalizando 2.566 servidores federais e funcionários presentes nessas 88 oficinas. Ao final do 2º Ciclo, tivemos o resultado possível para aquele momento, no que tange à qualidade do detalhamento dos 88 programas finalísticos do PPA. Sabia-se que era provavelmente muito difícil terminar as oficinas já com o resultado do detalhamento dos programas, haja vista que vários ministérios novos ainda estavam se estruturando e mesmo ministérios “tradicionais” que ainda não possuíam todas as informações necessárias para a definição de objetivos específicos e entregas. Além disso, um pré-requisito importante para a previsão desses atributos no PLPPA era dispor de indicadores metodologicamente consistentes, observando as propriedades descritas no MTPPA 2024-2027 (pág. 45), o que não é tarefa simples.

As oficinas de 1º e 2º Ciclo tiveram papel muito importante na elaboração do PPA, ao estabelecer um marco para a apresentação das propostas dos ministérios, que puderam ser aprimoradas ou ajustadas pelos demais participantes e por outros atores em momentos de validação posteriores às oficinas.

Findos os dois ciclos de oficinas, na sequência, os ministérios inseriram no SIOP suas propostas de programas, detalhados em objetivos específicos, entregas, indicadores e medidas institucionais e normativas. Ato contínuo, a SEPLAN realizou uma rodada interna de oficinas, durante uma semana, restrita a servidores da Secretaria, para a análise da consistência metodológica das propostas. Dessa análise resultaram recomendações de

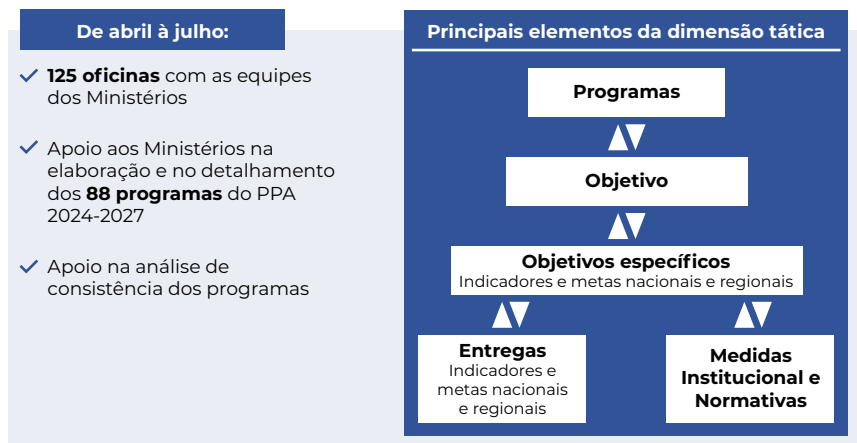
3. Como o PPA 2024-2027 foi elaborado: metodologia e oficinas

aprimoramento nos atributos, as quais foram encaminhadas aos ministérios setoriais.

Após concordância entre SEPLAN e ministérios setoriais sobre a etapa qualitativa de definição dos atributos do Plano, o processo foi finalizado com a definição das metas dos indicadores dos objetivos específicos e das entregas. Esta fase foi concluída já com a informação dos recursos disponíveis a cada programa, informados pela Secretaria de Orçamento Federal, o que se constituiu em informação relevante para a definição das metas.

Figura 4. Resumo das oficinas realizadas de abril a julho de 2023

Dimensão táticas do PPA



Reconstrução do Planejamento Nacional: Inovações e Desafios do PPA 2024-2027

Figura 5. Registros fotográficos das oficinas de elaboração do PPA 2024-2027



Fonte: SEPLAN/MPO.

3.4. Oficinas de Planejamento Regional, 3 e 5 de maio: articulação dos Planos Regionais de Desenvolvimento com o PPA 2024-2027

Entre o primeiro e segundo ciclo das oficinas para a definição dos programas do PPA e construção de seus atributos, foram realizadas 3 Oficinas de Planejamento Regional. As referidas oficinas fizeram parte da estratégia de alinhamento entre os 3 planos regionais de desenvolvimento (Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia - PRDA, Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste - PRDNE, e Plano Regional de Desenvolvimento do Centro-Oeste - PRDCO) e o PPA 2024-2027. O foco das oficinas regionais foi justamente na discussão dos Planos Regionais de Desenvolvimento, na pactuação de metas conjuntas e no apoio a projetos no âmbito do PPA 2024-2027. A iniciativa, inédita no âmbito da elaboração do PPA, funcionou como forma de qualificar os planos macrorregionais e promover sua integração ao planejamento quadrienal do Governo Federal.

3. Como o PPA 2024-2027 foi elaborado: metodologia e oficinas

As Oficinas de Planejamento Regional reuniram aproximadamente 300 pessoas e contaram com a participação de representantes das 3 superintendências (SUDAM, SUDENE e SUDECO), de cerca de 21 ministérios, além do Banco da Amazônia – BASA, Banco do Brasil – BB, Banco do Nordeste - BNB, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel, Superintendência da Zona Franca de Manaus – Suframa, Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - Embrapa e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA.

Nas oficinas, houve a apresentação pelas superintendências dos programas e respectivas ações estratégicas dos planos regionais, seguida pela identificação da correlação entre os programas do novo PPA com as respectivas ações estratégicas dos planos regionais. Foi buscada a relação entre estas Entregas do PPA e as Ações Estratégicas que compõem os Programas Estruturantes e Setoriais dos Planos Regionais de Desenvolvimento. Alguns grupos avançaram um pouco mais e iniciaram um debate sobre ações indicativas, objetivos específicos e a perspectiva de projetos em comum.

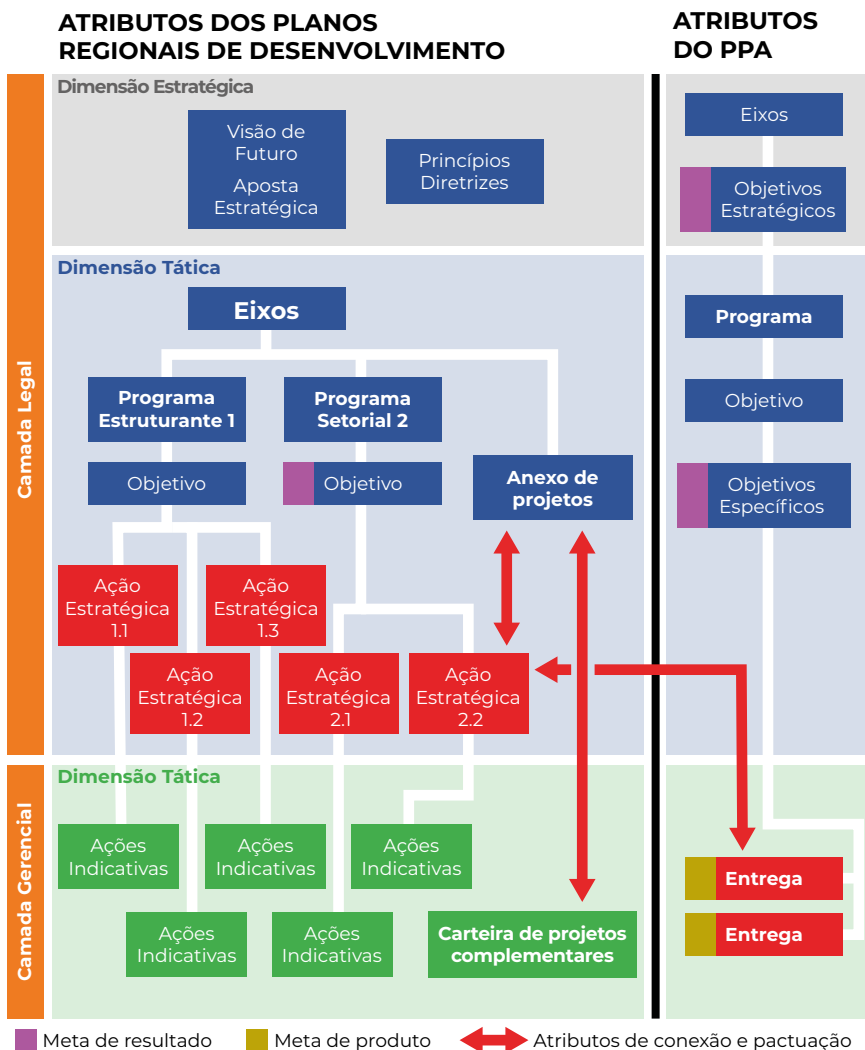
Ao final, foram apresentados os resultados dos trabalhos em grupos e identificados pontos focais, para que as atividades de aproximação entre as superintendências e os ministérios tivessem continuidade.

O trabalho iniciado nas oficinas regionais possibilitou que, no segundo ciclo de oficinas do PPA e em reuniões subsequentes, a relação entre os Programas do PPA 2024-2027 com os Planos de Desenvolvimento Regional fosse alcançada a partir do atributo mais concreto dos programas finalísticos – as entregas –, que representam os bens e serviços entregues à sociedade.

Na imagem a seguir, podemos visualizar a relação entre os atributos do PPA 2024-2027 e os atributos dos planos regionais de desenvolvimento. A relação entre as Ações Estratégicas dos Planos Regionais e as Entregas foram o objeto final da pactuação, o que possibilitará uma implementação e acompanhamento conjuntos.

Reconstrução do Planejamento Nacional: Inovações e Desafios do PPA 2024-2027

Figura 6. Relação entre os atributos dos Planos Regionais de Desenvolvimento e do PPA 2024-2027.



Fonte: SEPLAN, 2023.

Figura 7. Números das Oficinas - 1º e 2º Ciclos e de Planejamento Regional

Dimensão táticas do PPA

Capacitação e oficinas de trabalho

- **Seminário de nivelamento técnico sobre o PPA:**
10 horas de trabalho com 1.400 participantes
- **Oficinas de construção do PPA:**
125 oficinas, 716 horas e + 4.400 participantes
 - 37 oficinas de definição de programa envolvendo 1.480 técnicos dos Ministérios
 - 88 oficinas de definição de atributos dos programas envolvendo mais de 2.650 técnicos dos Ministérios
 - 3 oficinas de alinhamento entre PPA e Planos de Desenvolvimento Regional com Sudeco, Sudam e Sudene com participação de mais de 273 servidores
- **Convidados externos:** 5 bancos públicos de desenvolvimento (BB, CAIXA, BASA, BNDES, BNB), 60 entidades entre agências reguladoras, empresas públicas, autarquias e fundações.

Equipe técnica

- **Equipes dos 37 Ministérios**
- **Equipe SEPLAN/MPO:**
36 técnicos
- **Parceiros Técnicos:**
IPEA, ENAP, IBGE, CAF, BID
- **Equipes parceiras:**
SOF, SMA, SNPS/PR, SECOM/PR, SAM/PR

Fonte: SEPLAN, 2023.

Em suma, os três ciclos de oficinas constituíram um rico processo de debate no âmbito do Poder Executivo Federal, reunindo grande contingente de autoridades e técnicos que representaram mais de uma centena de órgãos e entidades do Governo Federal, fazendo do PPA um importante fórum de coordenação da atuação governamental.

4. Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) e PPA 2024-2027

O Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento é o sistema de informação estruturante utilizado na gestão dos processos do Plano Plurianual da União. Além do PPA, o SIOP é utilizado também na gestão dos processos do Orçamento da União. De forma geral, os vários módulos do SIOP tratam dos seguintes processos do planejamento e orçamento da União:

- Elaboração e revisão do Projeto de Lei do Plano Plurianual – PLPPA
- Elaboração do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias – PLDO
- Elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA
- Operacionalização das Alterações Orçamentárias (Créditos)
- Tratamento de Emendas Parlamentares ao Orçamento (Orçamento Impositivo)
- Receitas
- Acompanhamento das Estatais
- Acompanhamento Físico das Ações Orçamentárias
- Monitoramento do PPA

O SIOP é utilizado por todos os órgãos federais brasileiros, nos três poderes, possuindo mais de 3.000 usuários. O sistema,

3. Como o PPA 2024-2027 foi elaborado: metodologia e oficinas

desenvolvido desde 2009 pela Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento e Orçamento (SOF) do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), utiliza apenas tecnologias de software livre. É o primeiro sistema estruturante do Governo Federal com tal característica.

O projeto surgiu da necessidade de substituição dos antigos sistemas usados para o Orçamento Federal, SIDOR, e do Planejamento, SIGPLAN. O sistema trabalha com diferentes perfis de acesso, consoante o tipo de atividade a ser realizada no sistema, órgão de lotação e abrangência do acesso aos dados. Também possui uma base anualizada, permitindo que os atributos do PPA e do orçamento sejam atualizados anualmente.

Como falado anteriormente, o SIOP é desenvolvido e mantido pela Coordenação-Geral de Tecnologia da SOF. No entanto, a responsabilidade pela gestão dos módulos do sistema cabe a cada uma das áreas de negócio que cuidam dos respectivos processos. Na maioria dos casos, trata-se de áreas dentro da própria SOF. Entretanto, no caso do módulo PPA, a gestão do sistema é feita pela SEPLAN, dado que é a área responsável pelos processos do Plano Plurianual. Assim sendo, faz-se necessário um esforço compartilhado de ambas as secretarias para evolução e manutenção do sistema no que se refere ao módulo PPA.

Em função de a base de dados do Plano Plurianual no SIOP precisar refletir a estrutura proposta para o plano, o sistema passa por constantes atualizações. Tais atualizações dizem respeito não apenas aos dados de cadastro dos atributos do PPA, mas também às informações captadas nos processos de monitoramento e revisão do plano, assim como os diversos relatórios gerados a partir dos dados coletados e armazenados no sistema. Porém, o maior esforço de mudança no módulo PPA do SIOP se concentra, de fato, no ano de elaboração do PPA, quando o sistema deve refletir as alterações metodológicas do Plano Plurianual.

As tratativas entre SEPLAN e SOF para atualização do SIOP visando o PPA 2024-2027 se iniciaram em fevereiro de 2023, com as primeiras reuniões entre as equipes. No entanto, pouco pode ser feito concretamente no sistema nesse período, dado que a

metodologia do PPA 2024-2027 ainda estava em discussão. Os trabalhos de ajustes do sistema iniciaram no começo de abril, após a definição da metodologia do novo plano e um extenso trabalho realizado pela SEPLAN para converter a metodologia do PPA 2024-2027 em requisitos de sistema para o SIOF. Acordou-se um cronograma para as entregas das atualizações do sistema, em consonância com o cronograma estabelecido para as atividades do processo de elaboração do PPA 2024-2027.

Apesar do tempo exíguo, foi possível entregar as diversas atualizações de adequação do sistema à nova metodologia do PPA em tempo hábil para execução das atividades de elaboração do PPA 2024-2027. Neste sentido, há que se registrar o esforço feito pela equipe de tecnologia da SOF/MPO, no sentido de entregar as evoluções e corrigir os problemas encontrados no sistema no menor tempo possível.

Conforme já é sabido por todos que conhecem o trabalho de desenvolvimento de sistemas informatizados, a inclusão de novos recursos em um sistema fatalmente aumenta a probabilidade de erros e inconsistências. Assim, dado o significativo número de novos recursos e estruturas adicionadas ao módulo PPA do SIOF para elaboração do PPA 2024-2027, era de se esperar que o sistema apresentasse erros quando da sua utilização, o que de fato aconteceu. Tais erros foram resolvidos tempestivamente, além de terem surgido em quantidade muito inferior ao que se poderia esperar em um sistema desse porte com o volume de alterações feito.

O trabalho de captação de dados no SIOF junto aos órgãos para a elaboração do PPA 2024-2027 passa por três etapas básicas: captação da proposta qualitativa, captação da proposta quantitativa e controle de qualidade das informações. Foi elaborado um guia orientativo com as informações necessárias para operação do sistema, no âmbito dos processos citados, o qual foi enviado aos órgãos e disponibilizado livremente na Internet.

A elaboração da proposta qualitativa do PPA 2024-2027 no SIOF começou ainda ao final do primeiro ciclo de oficinas. No primeiro momento foram preenchidos os cadastros de Programas e de Objetivo Geral. Posteriormente, já durante o segundo

3. Como o PPA 2024-2027 foi elaborado: metodologia e oficinas

ciclo de oficinas, foram cadastradas as informações de: Objetivo Específico, Indicador do Objetivo Específico, Meta do Objetivo, Entrega, Indicador da Entrega, Meta da Entrega e Medidas Institucionais e Normativas. Já o trabalho de captação quantitativa dos dados, cuja função é coletar informações sobre o financiamento dos programas do PPA, ocorre de forma simultânea com a elaboração da proposta da Lei Orçamentária Anual para 2024. A simultaneidade dos processos se faz necessária pelo fato dos valores previstos para 2024 servirem como base para as previsões dos demais anos do Plano Plurianual. Cada órgão deve inserir, no SIOF, as previsões plurianuais de valores para cada ação que compõe os programas do PPA, por ano e por localizador. Essa captação ocorreu entre julho e agosto de 2023.

Outra iniciativa que compõe a captação quantitativa do PPA é a inserção dos dados de ações não orçamentárias, os quais correspondem a uma percentagem significativa do financiamento dos programas do PPA – no caso do PPA 2024-2027, 3,9 trilhões de reais. Esse trabalho foi feito pela própria equipe da SEPLAN (ver capítulo 9), a partir dos dados recebidos das bases da Receita Federal, da Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos (SMA/MPO) e dos bancos públicos, também entre julho e agosto.

Por fim, a equipe da SEPLAN atuou no controle de qualidade das informações, revisando os dados qualitativos e quantitativos enviados pelos órgãos via SIOF. Quando necessário, foram solicitados aos órgãos setoriais ajustes, feitos no próprio sistema.

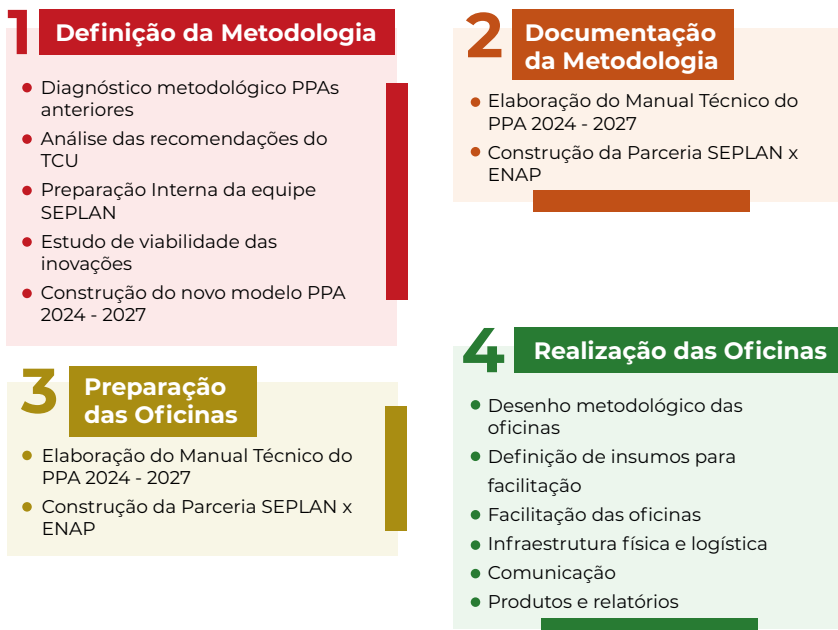
O SIOF é um sistema que atendeu a elaboração e tem mecanismos para gestão dos dados do Plano Plurianual da União, em articulação com a elaboração e gestão das informações do orçamento. No entanto, são necessários aprimoramentos na ferramenta e na gestão dos processos. Nesse âmbito podemos citar a ampliação das ações de capacitação no SIOF, antecipação da definição de estrutura metodológica do PPA e fortalecimento da equipe de tecnologia da informação que administram os sistemas envolvidos. Também é fundamental haver uma abertura dos dados para a sociedade – um PPA Aberto -, que comunique de

maneira mais eficiente as informações hoje disponíveis em profundidade e formato inteligível apenas para os gestores.

5. Pontos Fortes, pontos a melhorar e lições aprendidas

Para sintetizar as reflexões realizadas pela SEPLAN após conclusão do PPA, a análise da pesquisa realizada com os públicos envolvidos e as lições aprendidas em cada uma das etapas do processo de estruturação do PPA, considerando a elaboração da metodologia e realização das oficinas. Sobre a parte específica da metodologia e coordenação de governo apresentamos a figura abaixo:

Figura 8. Etapas de elaboração do PPA referentes à metodologia e coordenação de governo



3. Como o PPA 2024-2027 foi elaborado: metodologia e oficinas

Em cada uma das etapas foram colhidas as impressões dos participantes. Para avaliação, foram utilizados os insumos da oficina de avaliação do PPA, realizada na ENAP no dia 11 de dezembro com a equipe da SEPLAN e da ENAP. Também foram utilizados os resultados da pesquisa (*survey*) realizada em outubro de 2023, enviada para os servidores da rede de planejamento e outros participantes externos (áreas finalísticas, secretarias executivas, IPEA etc.) do processo de elaboração do PPA. Foram obtidas 147 respostas à pesquisa, versando sobre metodologia, oficinas, inovações, elaboração do PPA, entre outras questões.

Tanto a pesquisa quanto a oficina de avaliação realizada na ENAP foram baseadas na indicação dos pontos fortes, pontos a melhorar e sugestões de melhoria dos itens avaliados.

A seguir, para cada uma das etapas acima, apresentamos a síntese dos resultados obtidos na avaliação, com a apresentação das lições aprendidas, visando superar os pontos fracos identificados e aperfeiçoar o processo na totalidade.

5.1. Definição da Metodologia

O processo de definição da metodologia aconteceu exclusivamente no âmbito interno da SEPLAN entre os meses de janeiro e março. Muitos insumos externos foram utilizados para apoiar a discussão e a elaboração da metodologia, conforme descrito neste capítulo.

Durante a oficina de avaliação deste processo realizada na ENAP, após conclusão do PPA, com a equipe da SEPLAN, houve a oportunidade de realizar uma reflexão coletiva e uma avaliação qualitativa do processo de definição da metodologia a partir de diálogos em grupos, debates e consolidações sucessivas. Destacamos os pontos consensuais da avaliação.

5.1.1. Pontos Fortes

A forte integração entre servidores antigos e novos do Ministério: revelou a importância da reconstrução da equipe da SEPLAN, com a permanência de servidores de carreira experientes (APOs – Analistas de Planejamento e Orçamento) e a chegada de novos servidores oriundos de outros ministérios ou órgãos, inclusive de outros Poderes.

Adotou-se como premissa que a estrutura do PPA deveria favorecer a organização e a expressão de objetivos e resultados conectados à sociedade, por meio da definição de objetivos específicos, entregas, produtos, bens, serviços e suas respectivas metas. O foco do planejamento estava sobre os resultados para a sociedade.

O levantamento de diagnóstico prévio a formulação do PPA 2024-2027, com a revisão das estruturas adotadas nos PPAs anteriores e observação das práticas bem-sucedidas, foi importante balizador para a definição da metodologia, assim como a incorporação de recomendações do TCU. A análise de acórdãos do TCU sobre os processos de planejamento anteriores possibilitou a incorporação de soluções inovadoras para a superação de problemas já apontados anteriormente.

A metodologia do PPA foi construída de forma colaborativa e incremental. O processo foi realizado a partir de uma proposta base apresentada pela equipe de diretores da SEPLAN que já havia participado de PPAs anteriores. A partir dela, em sucessivas reuniões, o documento foi incrementado e consolidado paulatinamente.

Ponto forte a destacar ainda é que a estrutura do PPA alinhada de modo lógico torna a política mais clara. A hierarquia do plano, o desdobramento da dimensão estratégica em eixos e objetivos conectados aos programas, os atributos e seu encaideamento lógico, bem como a indicação clara de resultados e metas favorecem a transposição do modelo lógico de formulação da política para a estrutura metodológica do PPA.

5.1.2. Pontos fracos

O tempo reduzido para o amadurecimento técnico e teste da metodologia discutida, bem como para sua disseminação interna foi considerada um desafio. Considerando a necessidade de reconstrução da equipe e conformação do time técnico frente aos prazos constitucionais para entrega do PPA, a pressão do tempo foi um ponto de gargalo.

A metodologia utilizada acrescentou atributos à versão anterior do PPA (2020-2023), além da dimensão estratégica como um todo, o que trouxe mais complexidade ao processo. As mudanças metodológicas entre os ciclos de planejamento também constituem um desafio a mais para apreensão dos técnicos e de todo o sistema de planejamento.

A metodologia com foco em resultados e entregas pode dificultar a estruturação de alguns programas. Destaca-se aqui a avaliação feita por técnicos da SEPLAN que apoiam os setoriais que atuam como órgãos articuladores na consecução de políticas públicas. Para estes ministérios ou instituições, a expressão de resultados e entregas com foco na sociedade é menos óbvia e eventualmente a estrutura proposta para o PPA pode ter sido inconveniente.

5.1.3. Lições aprendidas e melhorias propostas

É clara a necessidade de normatização complementar para definições metodológicas do PPA. A fixação, por meio de normativo, de elementos e definições padronizadas, como base mínima, para que se possa promover a estabilidade necessária à metodologia, com a definição de conceitos e atributos essenciais ao planejamento governamental.

O registro do processo de elaboração do PPA, com a indicação dos gargalos, pontos fortes e desafiadores do processo,

constitui importante fonte de aprendizado e memória institucional relevante.

Propõe-se como melhoria a ser implementada, a inclusão da gestão de riscos no escopo da metodologia do PPA. A proposta decorre de recomendações do TCU e também de experiências estaduais de planejamento, sendo uma inovação ainda não implementada até então na estrutura do PPA. A análise prévia de riscos na formulação de políticas públicas é recomendável e constitui prática ainda pouco disseminada no âmbito governamental.

5.2. Documentação da Metodologia

A SEPLAN elaborou o Manual Técnico do PPA que, além de descrever a metodologia e seu uso, orienta a elaboração do PPA, inclusive a utilização do sistema corporativo integrado de planejamento e orçamento, o SIOP. Portanto, trata-se de um instrumento que documenta a metodologia e guia o processo de planejamento. Do Manual, foi elaborado o Guia para servir como um referencial mais rápido, sintético e objetivo para orientar a elaboração do PPA. Ambos os documentos foram considerados pontos fortes do processo de elaboração do PPA e documentação da metodologia.

Não houve avaliação sobre o processo de elaboração do manual e do guia especificamente, uma vez que os mesmos foram desenvolvidos internamente na SEPLAN e à medida que a metodologia era definida e se preparavam as oficinas. Entretanto, a pesquisa realizada com os participantes do processo de elaboração do PPA evidenciou a relevância destes documentos.

Dos 147 respondentes, 88 declararam já ter participado da elaboração de PPAs anteriormente: 95% dos pesquisados entenderam que o Manual do PPA é um instrumento adequado para apresentar a estrutura e a metodologia do PPA e esclarecer dúvidas; 93% revelaram que o Guia facilitou a compreensão da metodologia adotada. Algumas considerações sobre a metodologia e o material de apoio foram destacadas das questões abertas relativas às oficinas (68 respondentes) e também nas

questões abertas sobre o processo de preparação para as oficinas (80 respondentes).

Como pontos fortes foram destacados: “flexibilização da metodologia de modo a possibilitar mais objetivos e maior transparência” e “vasto material de apoio”.

5.3. Preparação das Oficinas

O processo de preparação das oficinas foi avaliado pela equipe da SEPLAN juntamente com a ENAP, uma vez que ambos estiveram diretamente envolvidos nos acordos prévios às oficinas.

5.3.1. Pontos fortes

Entre os pontos fortes, destaque para a capacitação prévia por meio de webinários, o que facilitou a compreensão da metodologia. A antecipação da estrutura metodológica do PPA antes da disseminação do manual e também antes das oficinas foi considerada um ponto forte na preparação para as oficinas, pois permitiu que grande parte dos participantes se familiarizasse com conceitos importantes.

A realização de reuniões, tanto bilaterais entre SEPLAN e Setoriais quanto coletivas, com vários ministérios presentes, previamente à realização das oficinas, também foi destacado pela equipe da SEPLAN e da ENAP como ponto positivo no processo de preparação das oficinas. Além disso, foi mencionada a disponibilidade da equipe da SEPLAN para interagir com os órgãos setoriais, prestando esclarecimentos quando necessário.

Outro ponto forte foi o uso do TED (Termo de Execução Descentralizada) para contratação da ENAP: o instrumento formalizou a parceria e padronizou o processo de contratação e transferência de recursos.

5.3.2. Pontos fracos

A dificuldade de alinhamento entre os prazos legais do PPA e o tempo necessário para estruturação dos órgãos setoriais a fim de que pudessem se engajar com qualidade no processo foi apontada como um ponto fraco. De fato, a reestruturação do governo, com a reconfiguração de ministérios já existentes e a criação de novos ministérios, consumiu um tempo precioso do prazo fixado para a construção do PPA. Até que as equipes fossem montadas, oficialmente nomeadas e identificadas, o trabalho de articulação da rede de planejamento ficou comprometido. Entendemos como fundamental o estabelecimento do sistema de planejamento para que qualquer atividade preparatória coletiva possa ser realizada tempestivamente. Sabemos que este é um desafio em todos os PPAs e de difícil solução, porque se trata de primeiro ano de governo. Mas a permanência de quadros da burocracia conhecedores do processo e uma melhor consolidação do modelo lógico no PPA poderá suprir o problema do ciclo eleitoral.

Outro ponto apontado foi o fato de o Sistema de Planejamento (rede de servidores) não estar formalizado e consolidado: atribuições, competências, nível hierárquico, perfis necessários não estão formalmente definidos e formalizados, o que dificulta a sua consolidação. A preparação de oficinas é atividade diretamente relacionada à articulação e à capacitação da rede, portanto, tê-la normatizada fortalece tanto a atuação da SEPLAN quanto a própria atuação da rede.

A sobrecarga na equipe da SEPLAN para manter a tempestividade e a qualidade na interlocução com os setoriais, mostra que o MPO passou pelas mesmas dificuldades de estruturação interna pelas quais passaram os setoriais. Dessa forma, a equipe técnica da SEPLAN que iniciou o trabalho de preparação das oficinas e diálogo com os ministérios era ainda muito pequena, tendo em vista que a SEPLAN deixou de existir no período 2019-2023, o que onerou os servidores.

A ausência de acordo de nível de serviço detalhado entre SE-

PLAN e ENAP gerou algumas lacunas nas expectativas da prestação do serviço e dos papéis a serem assumidos pelos facilitadores, temas tratados durante o período de andamento das oficinas.

Ainda a falta de alinhamento prévio entre facilitadores da ENAP e equipe técnica da SEPLAN aparece entre os pontos fracos elencados. Houve poucas oportunidades de alinhamento antes das oficinas, tanto em razão dos prazos exíguos, quanto da indefinição de todos os facilitadores que comporiam a equipe. A comunicação sobre acordos de atuação durante a oficina e delimitação de temas foi insuficiente.

5.3.3. Lições aprendidas e melhorias propostas

Propõe-se a realização de oficinas de marco lógico com os setoriais para aperfeiçoar o desenho dos programas, uma vez que foi observado um certo nível de “incrementalismo” nos programas elaborados nas oficinas. Como não foi prevista a inauguração de um novo marco lógico para os programas durante as oficinas, entendemos ser desejável reservar um momento anterior no qual se possa debruçar sobre a concepção das políticas propostas, tanto as novas quanto as que já se efetivaram e carecem de replanejamento.

É fundamental que se dê continuidade à reestruturação da SEPLAN. Com vistas a fortalecer a interação com os órgãos setoriais, é importante que a SEPLAN esteja quantitativa e qualitativamente estruturada para comportar técnicos setorialistas cada vez mais especializados e dedicados ao apoio, orientação e qualificação do planejamento e monitoramento governamental em cada uma de suas vertentes temáticas.

A consolidação do sistema de planejamento por meio de sua formalização em normativo próprio, de forma a estabelecer seus objetivos, atribuições, competências, fluxos de informação etc. fortaleceria todo o processo de elaboração do PPA e o engajamento de servidores.

Ações administrativas de organização das oficinas podem redundar em ganho de tempo, como a antecipação da logística de contratação de facilitadores, mesmo antes da conclusão dos trâmites burocráticos da contratação da ENAP, uma vez que o processo é moroso e a quantidade necessária de facilitadores é grande, além da necessidade de prévia capacitação.

Outra melhoria proposta é a ampliação do tempo de capacitação dos facilitadores da ENAP em relação à metodologia e aos seus papéis.

5.4. Realização das Oficinas

No processo de realização das oficinas, várias atividades foram avaliadas: desde o desenho metodológico das mesmas até os resultados obtidos. Há um conjunto grande de pontos abordados, tanto pela equipe responsável pelo processo (ENAP e SEPLAN) quanto pelos participantes das oficinas, que foram público-alvo da pesquisa já mencionada.

Trataremos inicialmente dos pontos avaliados na oficina de avaliação realizada na ENAP e, em seguida, traremos uma síntese das respostas obtidas na pesquisa, bem como da avaliação qualitativa feita por meio das perguntas abertas.

5.4.1. Pontos fortes

O desenho metodológico das oficinas apoiado pela definição do fio lógico trouxe qualidade ao processo. A ENAP estruturou, em acordo com a SEPLAN, um fio lógico consistente para a condução das oficinas.

Assim também se deu com as oficinas do ciclo regional, cujo desenho metodológico específico qualificou sua condução.

Quanto aos insumos utilizados para facilitar os trabalhos das oficinas, foram destacados: a cooperação prévia da SEPLAN com os setoriais, promovendo as discussões internas para pre-

paração dos materiais necessários às oficinas; as apresentações levadas pelos setoriais no início das oficinas, frutos desta preparação prévia. Estes insumos contribuíram para a fluidez dos trabalhos nas oficinas.

Facilitadores experientes e sua capacidade de mediação estão entre os pontos fortes apontados. Alguns dos facilitadores selecionados pela ENAP já haviam participado de oficinas semelhantes em PPAs anteriores. Ademais, todos eram muito experientes no processo de facilitação e mediação de conflitos para a busca da melhor expressão dos grupos envolvidos.

Houve uma comunicação respeitosa e engajamento das equipes da ENAP e da SEPLAN para qualificar os debates realizados e os resultados conquistados nas oficinas. O registro das discussões durante as oficinas permitiu a materialização dos argumentos e do processo de construção dos programas.

Além disso, a infraestrutura física e a logística adequadas oferecidas pela ENAP, com a disponibilização de salas, materiais, recursos tecnológicos e lanche, foi considerado um ponto forte também.

5.4.2. Pontos fracos

A base metodológica utilizada para o ciclo 1 de oficinas não estava finalizada, com alguns conteúdos da dimensão estratégica (objetivos estratégicos, por exemplo) ainda em validação. Não impediu que fossem feitas as conexões com os programas e seus objetivos, mas a SEPLAN teve duplo trabalho.

O uso do Canvas como insumo não foi bem aproveitado, uma vez que os setoriais não estavam familiarizados e o tempo não era suficiente para incorporação da ferramenta.

Também foi apontado com um ponto a melhorar a indefinição do escopo dos atributos a serem priorizados para discussão nas oficinas, que em alguns casos, comprometeu o alcance dos resultados esperados. A necessidade de maior reflexão e amadurecimento sobre o problema a ser solucionado ao planejar a polí-

tica pública reforça o comentado anteriormente, sobre a conveniência e adequação do marco lógico para estruturar o programa.

Ainda como questão a ser aperfeiçoada, apontou-se que a visão dos órgãos setoriais segmentada, com fragmentações derivadas da estrutura organizacional, dificultou a discussão sobre transversalidades e complementariedades entre ministérios, o que enseja maior esforço de coordenação do órgão central de planejamento (MPO) e Centro de Governo (Casa Civil).

A ausência da área decisória da SOF nas oficinas para efetuar esclarecimentos necessários aos setoriais, especialmente quanto aos recursos orçamentários dos ministérios e seus programas, foi apontada também como um ponto desfavorável. Ainda a falta de flexibilidade na condução das oficinas, de forma a contemplar especificidades de determinados grupos e necessidade de adequações metodológicas no fio lógico da oficina foi mencionada.

Sugere-se um maior alinhamento entre facilitadores da ENAP e equipe técnica da SEPLAN, para não haver sobreposição ou lacuna de papéis durante a realização das oficinas. Reforça este aspecto a crítica quanto à falta de clareza, profundidade e encaminhamento às decisões acordadas nas oficinas e expressas nos relatórios da ENAP.

A demora na entrega dos relatórios ENAP e algumas inconsistências entre o relato e o resultado das oficinas redundou em retrabalho e atrasos em algumas situações.

5.4.3. Lições aprendidas e melhorias propostas

Como lição aprendida, reforça-se a utilização do marco lógico para a construção dos programas, partindo do problema até chegar às possíveis soluções. A melhoria proposta é que a aplicação do marco lógico seja realizada internamente aos ministérios previamente às oficinas. Esta possível adaptação da metodologia (estrutura do PPA) para programas de órgãos articuladores

3. Como o PPA 2024-2027 foi elaborado: metodologia e oficinas

e especiais, conforme apontado acima, pode trazer qualidade à expressão do planejamento destas áreas.

O envolvimento das áreas finalísticas dos ministérios e da alta administração nas discussões sobre o PPA e idealmente nas oficinas é desejável e qualifica os resultados.

Há também a necessidade de alinhamento prévio e mais profundo entre os técnicos da SEPLAN e entre estes e os facilitadores da ENAP, com vistas a dirimir quaisquer divergências, absorver consistentemente a metodologia e definir claramente os produtos esperados das oficinas. Seria produtivo ter a atuação de um dos facilitadores da ENAP, ou um terceiro facilitador, exclusivamente como relator da oficina, de modo a registrar tempestivamente as colaborações e acelerar o envio dos relatórios dos produtos finais.

Os resultados da pesquisa com os participantes das oficinas reforçam vários dos pontos fortes e fracos já relatados anteriormente.

Destacamos que dos 147 respondentes, a maioria é composta por servidores setoriais dos planejamentos nos ministérios (74), portanto envolvidos intensamente no processo de planejamento. Há também 35 das áreas finalísticas e demais de outras áreas dos ministérios.

Sobre os Webinários, que foram realizados previamente às oficinas, como forma de preparação para as mesmas, a percepção os confirma como ponto forte: 91% dos respondentes concordaram que a série de webinários “Elaboração do Plano Plurianual (PPA) 2024-2027”, realizada de 20 a 24 de março de 2023, permitiu adequada compreensão sobre a metodologia do plano. Quanto aos insumos para as oficinas, também em reforço à avaliação das equipes da SEPLAN e da ENAP, 71% entenderam que o CANVAS fornecido previamente ao primeiro ciclo de oficinas (construção dos programas e de seus objetivos-gerais) foi um instrumento útil para preparação interna do órgão. Entretanto, 42% alegaram que o prazo para a preparação deste instrumento não foi adequado. Em respostas abertas, alguns pontos relacionados a preparação de materiais para a oficina foram criticados, como a

falta de material impresso sobre os programas para uso dos participantes e a falta da completa definição da dimensão estratégica para apoio a construção dos programas.

O processo de assistência aos Ministérios realizado previamente pela SEPLAN por meio dos pontos focais foi validado por 88% dos participantes. Esta validação é fortalecida pela visão de 86% dos respondentes, que julgaram relevantes as reuniões realizadas com a equipe da SEPLAN na fase preparatória na etapa preliminar às oficinas para que os órgãos chegassem mais preparados na etapa de construção dos programas. Algumas críticas também foram expostas nas questões abertas, como a necessidade de promover discussões mais densas internamente nos ministérios e a necessidade de preparação prévia dos analistas de SEPLAN por meio do estudo dos programas antes das oficinas.

Quanto ao processo de realização das oficinas, tanto a escolha pelo formato presencial como a definição de 2 ciclos, com refinamento sucessivo de atributos, foram validadas por 87% e 89% dos participantes da pesquisa, respectivamente.

Sobre os resultados das oficinas, a pesquisa revelou que 81% dos participantes entenderam que as dinâmicas conduzidas favoreceram sua obtenção. Esta percepção está alinhada à avaliação positiva da equipe da ENAP e da SEPLAN, responsáveis pela construção da metodologia e do fio lógico que guiou a realização das dinâmicas e o processo de discussão. Entretanto, alguns aspectos relativos à metodologia das oficinas foram destacados como pontos a melhorar. A discussão da árvore de problemas (marco lógico) foi considerada desejável, antes de passar a discutir os programas em si. A falta de exemplos mais esclarecedores que pudessem amenizar a dificuldade na construção de indicadores também foi apontada.

A composição dos participantes por oficina, com a inclusão de outros órgãos cujos temas eram caracterizados como transversais (ver capítulo sobre as transversalidades) também foi considerada positiva, com 84% dos respondentes manifestando concordância quanto a iniciativa. Também a realização de reuniões bilaterais e entre órgãos promovidas pela SEPLAN

3. Como o PPA 2024-2027 foi elaborado: metodologia e oficinas

durante o processo de elaboração dos programas foi reconhecida como benéfica para a integração entre os órgãos por 77% dos participantes. Nas respostas livres, no entanto, houve alguma crítica com relação ao número excessivo de participantes, o que segundo alguns, dificulta o desenvolvimento dos trabalhos. Sugestões relacionadas à delimitação de intervenções e à necessidade de integração prévia das equipes que estarão nas oficinas também apareceram.

A carga horária das oficinas foi considerada adequada por 69% dos participantes. Quanto a atuação dos facilitadores, conforme avaliado pela ENAP e pela SEPLAN, foi um ponto positivo, uma vez que 85% dos respondentes concordam que a condução foi satisfatória. Pontualmente, nas respostas livres, alguns aspectos relacionados à falta de nivelamento conceitual entre os facilitadores e à necessidade de maior conhecimento dos temas de cada Ministério foram destacados.

O suporte da SEPLAN quanto à metodologia durante as discussões realizadas nas oficinas também foi adequado, segundo 90% dos participantes, tendo prestado os esclarecimentos necessários e dando suporte metodológico adequado às discussões. A pesquisa mostrou também algumas críticas com relação à atuação da SEPLAN durante as oficinas, em texto livre nas questões abertas, quanto a possíveis ingerências dos técnicos e falta de homogeneidade no domínio dos conceitos.

Por fim, em relação ao SIOP, 67% concordaram que o SIOP é satisfatório para a elaboração do PPA, reforçando a ideia de que são necessários aprimoramentos na ferramenta e na gestão dos processos, tanto em forma de capacitações para o uso do SIOP, quanto em antecipação da definição de estrutura do PPA para as respectivas atualizações e fortalecimento da equipe de tecnologia da informação que administra o sistema.

**Reconstrução do Planejamento Nacional:
Inovações e Desafios do PPA 2024-2027**



4

Dimensão estratégica do PPA 2024-2027



**Ariel Cecilio Garces
Claudio Amitrano
Márcio Gimene de Oliveira
Helder Rogério Sant'Ana Ferreira
Suripongse Naibert Chimpliganond**



1. Introdução

Este capítulo visa tratar da elaboração da Dimensão Estratégica do Plano Plurianual (PPA). Ela é composta por Visão de Futuro, Valores, Diretrizes Estratégicas, Eixos, Objetivos Estratégicos, Indicadores-chave nacionais e metas anualizadas até 2027. A Dimensão Estratégica traduz as linhas estratégicas definidas pelo Governo Federal para a implementação de políticas públicas, tendo como horizonte o período de quatro anos. Uma das suas principais funções é orientar a elaboração dos programas, a definição de resultados e entregas. No processo de sua definição, a referência central foi o plano de governo do presidente eleito (Coligação Brasil da Esperança, 2022). Também foram consultados mais de vinte documentos nacionais e internacionais, além de contar, também, com a participação estreita do conjunto dos ministérios e da sociedade civil, por meio do Fórum Interconselhos, que validou vários dos atributos da estratégia.

No texto da Mensagem Presidencial, a Dimensão Estratégica foi estruturada em cinco partes. Teve como ponto de partida uma análise situacional e retrospectiva do Brasil nos últimos dez anos, que identificou os principais ativos e passivos do país nas dimensões social, econômica, ambiental, inserção global e institucional. Na sequência introduziu, pela primeira vez em um PPA, uma visão prospectiva do Brasil, com as principais tendências em curso no contexto mundial e nacionais, seus impactos e oportunidades para o país. Esses insumos contribuíram para a elaboração da Visão de Futuro 2027 com valores e diretrizes, associada a um conjunto de indicadores-chave nacionais com metas em sistema de banda. A quarta parte compreendeu os eixos temáticos em torno dos quais o PPA organiza a compreensão da realidade brasileira e as grandes escolhas, representadas pelos objetivos estratégicos associados a cada eixo, com seus respectivos indicadores e metas. Importa destacar a inovação na Dimensão Estratégica de inclusão de uma perspectiva quantitativa da estratégia adotada. Em paralelo, fixou-se para o PPA a perspectiva macroeconômica para o período de 2024 a 2027 a fim de garan-

tir que as escolhas sejam suportadas por expectativas realistas e sustentabilidade fiscal, esses parâmetros serviram de referência para o estabelecimento das metas.

Importante ressaltar que, em todos os processos anteriores de elaboração do PPA, aqueles que apresentaram Dimensão Estratégica não tiveram seu conteúdo compartilhado com os ministérios antes do início da elaboração dos programas. É uma contribuição para que os programas estejam alinhados com as orientações estratégicas, permitindo que os processos de monitoramento e avaliação de cada programa sejam também orientados pela dimensão estratégica do plano. Também nos PPAs anteriores, a camada estratégica não fazia parte da legal, constando tão-somente da Mensagem Presidencial. Hoje, ela constitui-se do Anexo I da Lei 14.802, de 2024, a Lei do PPA.

Neste ponto interessa fazer uma breve contextualização do momento histórico em que este PPA foi elaborado. A extinção do Ministério do Planejamento em 2019, e a aglutinação das competências da Secretaria de Planejamento em uma subsecretaria subordinada à Secretaria de Orçamento Federal, no então Ministério da Economia, provocou uma redução considerável da equipe encarregada do planejamento governamental. Esta mudança organizacional teve como consequência a desmobilização da equipe especializada do governo, bem como a desarticulação da rede setorial de elaboração do PPA, fato já relatado em capítulos anteriores. A recriação do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO) em 2023 e a reconstituição da unidade de planejamento como uma Secretaria - a Secretaria Nacional de Planejamento (SEPLAN) - exigiu um esforço para reconstrução do sistema de planejamento do País, o que incluiu o fortalecimento da equipe, com recrutamento e seleção de pessoas, a revisão técnica da metodologia, o resgate do conhecimento disperso e a readequação dos sistemas e processos de trabalho. A elaboração do PPA em um contexto complexo como este foi um grande desafio, o que demandou estabelecer parcerias com instituições capazes de aportar, no tempo requere-

rido, competências apropriadas para ampliar a capacidade de resposta da SEPLAN, como o IPEA e a ENAP.

Muito importantes neste contexto foram, além das parcerias governamentais, o convênio de Cooperação Técnica firmado entre o MPO e a *Corporación Andina de Fomento* (CAF) e a parceria com BID, no âmbito de cooperação já existente, com o objetivo geral de fortalecer o processo de planejamento estratégico do governo brasileiro e, especificamente, apoiar a construção, consolidação, verificação de qualidade e validação da dimensão estratégica para a elaboração do Plano Plurianual 2024-2027. Tal parceria resultou contratação de consultoria técnica específica, com o papel de dar suporte à elaboração de insumos, como também, eventualmente, revisar e dar suporte à análise de consistência lógica dos seguintes conteúdos, tratados ao longo deste documento: 1. Análise Situacional e Retrospectiva do Brasil; 2. Tendências Mundiais; 3. Contexto Macroeconômico; 4. Visão de Futuro 2027, Valores e Diretrizes; 5. Eixos Temáticos; e 6. Objetivos Estratégicos.

Participaram do processo de elaboração da Dimensão Estratégica do PPA 2024-2027 a SEPLAN, o IPEA, os ministérios, o Fórum Interconselhos e o suporte técnico fornecido pelos multilaterais, CAF e BID, que acompanhou todas as etapas⁷. Uma proposta inicial elaborada pela SEPLAN recebeu contribuições do IPEA e outros atores, antes de ser apresentada aos ministérios e ao Fórum Interconselhos. No Fórum Interconselhos foram sugeridas novas redações para a Visão de Futuro, Valores, Diretrizes, Eixos e Desafios. Enquanto isso, os ministérios fizeram sugestões de ajustes nos Objetivos Estratégicos durante o 1º ciclo de oficinas de elaboração do PPA. A partir dos aperfeiçoamentos sugeridos, a SEPLAN elaborou uma nova versão, que foi apresentada para os ministérios e o Fórum Interconselhos. Em seguida, a partir de uma proposta inicial, a SEPLAN consolidou a primeira versão de indicadores e metas para a Visão de Futuro e os Objetivos Estratégicos. Esses indicadores e metas foram enviados para apreciação dos ministérios mais

7 A Consultoria contratada pelos multilaterais foi a Macroplan.

diretamente relacionados a cada temática. Posteriormente, foram realizadas reuniões com cada ministério para esclarecimentos e pactuação da versão final.

Concomitantemente, também com o apoio do IPEA e de consultores técnicos, a SEPLAN elaborou as propostas iniciais de conteúdos referentes à análise situacional e retrospectiva do Brasil e as megatendências mundiais, com seus fenômenos associados e possíveis impactos para o país. Em frente paralela, o IPEA e a Secretaria de Política Econômica (SPE) do Ministério da Fazenda produziram o texto referente à perspectiva macroeconômica para o período do Plano. Essas atividades precisaram ser realizadas de forma simultânea às definições sobre Visão de Futuro, Valores, Diretrizes, Objetivos Estratégicos, Indicadores e Metas em função do curto espaço de tempo disponível entre a formação das novas equipes nos ministérios e o prazo constitucional de 31 de agosto para envio do projeto de lei do PPA ao Congresso Nacional, como já referenciado neste livro.

Este capítulo está estruturado em quatro seções. Na próxima, é apresentado o processo de elaboração da dimensão estratégica do PPA 2024-2027. Em seguida, é feito um breve resumo dos resultados desse processo. Por fim, são apresentadas as lições aprendidas, com sugestões de aperfeiçoamentos do processo de elaboração da dimensão estratégica dos próximos planos plurianuais.

2. Processo de elaboração

Nos meses de março e início de abril de 2023 foi elaborada pela equipe da SEPLAN, com apoio do IPEA e de consultores técnicos externos, a primeira versão da Dimensão Estratégica, com a proposta inicial de visão de futuro, valores, diretrizes, eixos e objetivos estratégicos. O Plano de Governo do presidente eleito foi a principal referência para a elaboração da proposta inicial, expressão do projeto de governo e seus compromissos legitimados pelo voto popular, e devem inspirar a definição das políticas pú-

blicas e sua programação para os próximos quatro anos, além de mais de 20 documentos relacionados a planejamento, nacionais e internacionais⁸.

As versões iniciais de Visão de Futuro, Valores, Diretrizes, Eixos e Objetivos Estratégicos foram apresentadas aos ministérios em todas as oficinas do 1º ciclo de elaboração do PPA 2024-2027. Nessa ocasião foi solicitado aos representantes dos ministérios que: a. avaliassem junto às suas equipes a necessidade de ajustes nas redações propostas; b. propusessem novos objetivos estratégicos; e c. identificassem os objetivos estratégicos aos quais cada programa proposto estava mais diretamente relacionado.

A primeira solicitação teve o intuito de ajustar os enunciados inicialmente propostos, considerando as abordagens que cada ministério entendia refletir melhor as políticas públicas sob sua responsabilidade. A segunda visou complementar a lista inicial com novos Objetivos Estratégicos, caso os ali apresentados não fossem suficientes para representar as mudanças necessárias em determinada temática para o alcance da Visão de Futuro. A terceira solicitação visou possibilitar uma conexão clara entre as Dimensões Estratégicas (por meio dos objetivos estratégicos) e tática (por meio dos programas) do PPA. A receptividade dos ministérios foi bastante positiva, tanto pelo conteúdo apresentado quanto pelo ineditismo do compartilhamento, pelo órgão central, de uma proposta inicial de Dimensão Estratégica antes do início da elaboração dos programas do PPA.

Em outra frente, as equipes da SEPLAN, IPEA e o apoio técnico avançavam na análise situacional e retrospectiva do Brasil e no estudo sobre tendências mundiais e suas implicações para o

8 Exemplos de documentos consultados:

- IPEA. Brasil 2035: cenários para o desenvolvimento. Brasília: IPEA/Assecor, 2017.
- MARCIAL, E.C. (org). Megatendências mundiais 2030: o que entidades e personalidades internacionais pensam sobre o futuro do mundo? Contribuição para um debate de longo prazo para o Brasil. Brasília: IPEA, 2015.
- MARCIAL, E.C.; PIO, M.J. (org). Megatendências mundiais 2040: contribuição para um debate de longo prazo para o Brasil. Brasília: Universidade Católica de Brasília, 2023.
- Future Today Institute – 2023 Tech Trends Report Executive Summary, Disponível em: <http://www.futuretodayinstitute.com/trends>, acessado em 16.03.2023.

Brasil, insumos fundamentais para a construção da Visão de Futuro 2027 e dos Objetivos Estratégicos.

O processo de elaboração da Dimensão Estratégica foi dialógico e intensamente participativo. A partir da proposta inicial, cada componente foi sendo aperfeiçoado com contribuições oriundas de uma reflexão coletiva SEPLAN e seus parceiros, da interação com os demais setores do governo, bem como do processo de participação da sociedade civil organizada, de forma articulada com a Secretaria-Geral da Presidência e SEPLAN/MPO.

Em cada componente notam-se as mudanças:

Quadro 1. Atributos da Dimensão Estratégica, PPA 2024-2027, Propostas iniciais X resultado

Componente	Proposta inicial da SEPLAN	Mensagem presidencial
Visão de Futuro	Construir uma sociedade justa, inclusiva e plural, onde haja igualdade de oportunidades para todos	Um país democrático, justo, desenvolvido e ambientalmente sustentável, onde todas as pessoas vivam com qualidade, dignidade e respeito às diversidades
Valores	Democracia	Democracia
	Diversidade	Diversidade e justiça social
	Justiça Social	Sustentabilidade socioambiental
	Sustentabilidade	Participação social
	Participação	Excelência na gestão
	Excelência na Gestão	Atuação colaborativa
	Transparência	Responsabilidade fiscal e social
	Soberania	

Componente	Proposta inicial da SEPLAN	Mensagem presidencial
Eixos	Social Econômico Ambiental-territorial Político-institucional	Desenvolvimento social e garantia de direitos Desenvolvimento econômico e sustentabilidade socioambiental e climática Defesa da democracia e reconstrução do Estado e da soberania
Objetivos Estratégicos	15 Objetivos Estratégicos	35 Objetivos Estratégicos, sendo: Eixo 1 - 13 Eixo 2 - 15 Eixo 3 - 7
Indicadores	41 Indicadores-chave nacionais e indicadores de Resultado de Médio Prazo	7 Indicadores-chave nacionais para a Visão de Futuro 62 Indicadores-chave para os Objetivos Estratégicos

Fonte: Elaboração própria (SEPLAN/MPO)

2.1. Análise situacional e retrospectiva do Brasil

O primeiro passo para a construção de uma boa visão de futuro é elaborar uma resposta consistente à seguinte questão: “onde estamos?”. Para se obter essa resposta, foi necessário elaborar um panorama do quadro atual com ênfase em seus aspectos estruturais (essenciais e não circunstanciais), identificando-se os ativos, atuais ou potenciais, e os problemas ou gargalos subsistentes. A análise situacional e retrospectiva do Brasil foi elaborada a partir do levantamento da situação dos principais indicadores socioeconômicos do

Brasil nos últimos 10 anos⁹. A análise retrospectiva, por um período de, no mínimo, uma década, evitou o foco exclusivo na situação atual, cuja interpretação poderia estar condicionada por fenômenos recentes de natureza conjuntural. Como é de conhecimento de todos, a compreensão e o distanciamento crítico são essenciais ao êxito de qualquer estudo para se embasar a construção do futuro.

Além disso, tal processo foi realizado com base em evidências e em métodos de análise quantitativa e qualitativa. Para a construção desse panorama nacional, foram consultados diversos documentos e bases de dados, de fontes nacionais e internacionais reconhecidas. Quando possível, o desempenho do Brasil foi apresentado em comparação ao de outros países ou blocos econômicos.

A primeira versão já estava construída no início de abril de 2023, de prontidão para ser apresentada, como foi, na 1ª Reunião do Forum Interconselhos, em 18 de abril de 2023, ocasião do lançamento do PPA Participativo.¹⁰

2.2. Tendências mundiais e nacionais

Para se pensar o Brasil à frente e tomar as melhores decisões, é preciso ter consciência das principais transformações em curso no contexto mundial, de seus reflexos sobre a realidade brasileira e do que se pode vislumbrar como oportunidades e riscos para o país.

O futuro é incerto e múltiplo. Comporta inúmeras rupturas e descontinuidades, mas também alimenta processos e mudanças já em curso. Está em construção e se forma à luz dos movimentos de diversos atores sociais. Alguns movimentos, percebidos como mais sólidos, antecipam grandes tendências – são as chamadas “megatendências”. Estas constituem fenô-

9 Essa periodização levou em consideração a importância de assegurar uma amplitude de variáveis socioeconômicas apenas disponíveis com o início da PNAD-contínua a partir de 2012.

10 <https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/noticias/2023/abril/governo-federal-retoma-forum-interconselhos-e-lanca-plano-plurianual-participativo>

menos mundiais, também presentes em âmbito nacional, cuja direção está bem definida e visível o suficiente para se admitir que estarão presentes no período considerado. As megatendências definem desafios – oportunidades ou ameaças – que precisam ser levados em consideração para a construção do futuro desejado.

As oito megatendências (grandes tendências mundiais), elencadas em suporte ao adensamento da visão estratégica deste PPA, foram selecionadas a partir da revisão da literatura de diversos estudos de futuro, mapeados em um esforço de síntese, de forma a compor um quadro não exaustivo, mas suficientemente amplo que permitisse avaliar seus desdobramentos para o Brasil e iluminar as estratégias dos próximos quatro anos.

Da mesma forma que a análise situacional e retrospectiva, o conjunto das megatendências, suas justificativas e repercussões para o Brasil tiveram uma primeira versão construída e consolidada com o apoio das parcerias.

2.3. Contexto macroeconômico e fiscal para o período 2024-2027

A elaboração da seção sobre macroeconomia do PPA ocorreu em um ambiente de cooperação e colaboração entre a SEPLAN, a Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (DIMAC) do IPEA e a Secretaria de Política Econômica (SPE) do Ministério da Fazenda.

No início de março de 2023, após algumas reuniões com a SEPLAN e outras tantas internas ao IPEA, a DIMAC ficou responsável pela elaboração de uma reflexão preliminar acerca do contexto macroeconômico que deveria nortear o PPA.

Do ponto de vista metodológico, o diagnóstico e as projeções do IPEA contaram com a utilização de modelos de previsão de séries de tempo, modelos semiestruturais de médio prazo, assim como análises qualitativas de consistência.

Uma das primeiras questões apresentadas expressava a

importância da compatibilidade entre crescimento econômico, justiça social, sustentabilidade ambiental e equilíbrio fiscal. A política macroeconômica precisava ser compreendida à luz dessa conexão e em linha com os instrumentos de planejamento de médio e longo prazos.

A percepção de que a regra fiscal vigente nos últimos anos fora incapaz de prover as condições macroeconômicas conducentes ao desenvolvimento havia acarretado o compromisso do governo eleito com o estabelecimento de um novo arcabouço fiscal, posteriormente consubstanciado no Regime Fiscal Sustentável¹¹.

Desde o início da elaboração do cenário macroeconômico, a discussão sobre a natureza mais flexível, contra cíclica e baseada, simultaneamente, em regras de gasto e de resultado, levaram ao entendimento de que a situação fiscal, sobretudo no que tange à relação Dívida/PIB deveria se estabilizar no médio prazo. Por sua vez, tal arcabouço permitiria um equilíbrio fiscal ao longo do tempo, tendo em vista que a nova regra pressupunha um crescimento das despesas inferior ao das receitas. Ademais, as discussões no Congresso Nacional sobre a reforma tributária indicavam não só a mitigação das distorções de preços relativos provocadas pela estrutura tributária vigente, mas também a possibilidade de maior crescimento econômico, reforçando a possibilidade de um ajuste fiscal gradual e consistente. Essa perspectiva se coadunava com a retomada do papel do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), do Minha Casa Minha Vida (MCMV) e das políticas de desenvolvimento produtivo, preparadas pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC) e outros ministérios.

Durante a elaboração do cenário macroeconômico, estava claro o entendimento de que parte importante da inflação contemporânea decorria de múltiplos e simultâneos choques de oferta que, ainda que secundariamente sancionados pela expansão da demanda promovida durante o período da pandemia de

¹¹ Lei Complementar 200, de 2023.

Covid-19, deveriam cessar, trazendo consigo o relaxamento progressivo da política monetária.

Essa primeira reflexão considerava ainda que, a despeito do aumento da incerteza internacional, decorrente do conflito entre Rússia e Ucrânia e seus desdobramentos sobre os preços de energia, de outras commodities, bem como das demais implicações sobre o comércio mundial, os próximos anos seriam de retorno gradual à normalidade do funcionamento das cadeias internacionais de suprimentos e do comércio de bens finais. Em linha com esse cenário, vislumbrava-se um aumento das exportações brasileiras e uma melhora progressiva, porém moderada, do saldo em conta corrente do balanço de pagamentos.

Neste contexto, os principais motores do crescimento econômico identificados pelo lado da demanda agregada para o quadriênio do PPA seriam o consumo das famílias e, especialmente, as exportações líquidas. Pelo lado da oferta, e em linha com o protagonismo das exportações, a agropecuária permaneceria um setor importante no dinamismo da economia.

O diálogo com a equipe da SPE, IPEA e da SEPLAN propiciou uma reflexão mais acurada sobre a trajetória recente da economia brasileira. Vale destacar que foram feitas algumas reuniões bilaterais entre as equipes do IPEA e da SPE para esclarecer as diferenças metodológicas de seus respectivos modelos e, conseqüentemente, de suas projeções para as variáveis macroeconômicas. Ademais, para além dessas questões, muitas dessas reuniões tinham por objetivo analisar também o contexto macroeconômico da época e suas possíveis repercussões sobre o futuro imediato e no médio prazo. À SEPLAN coube frequentemente conectar essas reflexões e conclusões ao contexto do Plano e sintonizar as análises com os indicadores propostos na dimensão estratégica.

Do ponto de vista metodológico, o uso intenso de modelos de série de tempo, semiestruturais e as análises qualitativas de consistência tiveram continuidade. Entretanto, ganharam em escopo, profundidade e complementaridade, tendo em vista as diferentes abordagens e os distintos tipos e formas de modela-

gem de cada instituição.

Essa complementaridade se refletiu na significativa melhoria da compreensão dos efeitos das políticas monetária e fiscal, antes, durante e imediatamente após a pandemia. A versão final do cenário macroeconômico do PPA 2024-2027 apontava claramente a dificuldade que a política monetária contracionista encontrava para conter o processo inflacionário, ao mesmo tempo que tornava extremamente desafiadora a ampliação do investimento nos curto e médio prazos.

Outro aspecto ampliado, na versão final do documento, foi o diagnóstico sobre o efeito deletério do excessivo endividamento de famílias e empresas, sobretudo as pequenas, sobre o nível de atividade econômica.

A análise da trajetória recente e as perspectivas para o futuro próximo contaram também com informações sobre a natureza e o desenho de políticas governamentais (algumas implementadas ao longo de 2023, outras para os anos subsequentes) para a ampliação dos gastos com investimento (MCMV, PAC e desburocratização da emissão de títulos privados e o estímulo a emissões de debêntures de infraestrutura ambiental e social). Ressaltou-se, ainda, o papel positivo que as recentes políticas para prorrogação de carências e prazos para financiamentos, novas concessões de crédito, assim como as renegociações de passivos para pessoas físicas e jurídicas teriam sobre o crescimento econômico e a geração de emprego. Destacam-se, ainda, as iniciativas nos mercados de seguros e previdência, mecanismos de recuperação de crédito, assim como o conjunto de instrumentos de suporte para Plano de Transformação Ecológica, reformas estruturais e microeconômicas com grande potencial para estimular a atividade econômica.

No que tange às projeções macroeconômicas, a versão final do documento contemplava uma ampliação da taxa média de crescimento econômico no quadriênio do PPA para algo em torno de 2,5%, o IPCA convergindo para a meta de 3,0% a.a. em 2025 e se mantendo nesse patamar até o fim do período, assim como uma taxa de câmbio relativamente estável, ligeiramente

acima de R\$/US\$ 5,00. Em consonância com esses resultados, o PPA projetava uma taxa Selic abaixo de 10,0% em 2024 e cadente até 2027, quando chegaria a um patamar próximo de 7,0%.

No plano fiscal, a versão final do documento ratificou a expectativa de uma melhora na situação das contas públicas e no ambiente de negócios para o período do PPA, sobretudo, em função da aprovação prevista do novo regime fiscal e da reforma tributária. A expectativa era de que o novo arcabouço fiscal seria capaz de conduzir a um resultado primário do governo central equilibrado, já em 2024, com o surgimento e ampliação de superávit nos dois anos subsequentes e uma deterioração do saldo fiscal no último ano do Plano. Tais resultados primários seriam capazes não só de estabilizar as dívidas bruta e líquida no horizonte de vigência do PPA, como reduzir as despesas nominais com juros como proporção do PIB no final do período (de 6,6% para 5,6%).

O equilíbrio fiscal talvez seja um dos maiores desafios do governo e um teste para a metodologia prospectiva deste PPA, tendo em vista as inúmeras variáveis intervenientes, os choques exógenos inesperados e a economia política que permeia as mudanças legislativas no Brasil.

Seja como for, e ainda que as estatísticas do último trimestre de 2023 já recomendem a revisão de algumas projeções, sobretudo as do PIB, o processo de elaboração do cenário macroeconômico parece ter ganhado com a interação formal e efetiva entre a SEPLAN, a SPE (que inclui, em suas previsões, insumos da Receita Federal e da Secretaria de Orçamento Federal) e o IPEA. Essa interação permitiu o aporte de conhecimentos complementares dessas instituições, garantindo maior acurácia das projeções, assim como um melhor entendimento da natureza, do desenho e dos efeitos do passado recente e das políticas em curso sobre o desempenho da economia brasileira.

2.4. Visão de futuro 2027, valores e diretrizes

Este PPA inova ao consolidar a visão de futuro em um enunciado-síntese, que descreve a situação desejada até 2027. Esse enunciado-síntese é qualificado e quantificado por dois elementos: os atributos da visão, que se referem às características e elementos essenciais que compõem a situação desejada; e os indicadores-chave nacionais (*Key National Indicators – KNI*), que apoiam a mensuração do progresso em relação ao alcance da visão de futuro. A Visão de Futuro é complementada por um conjunto de valores, os quais são os princípios e as atitudes que embasam as decisões de governo no âmbito do PPA, e por um conjunto de diretrizes, as quais são as orientações que regulam o caminho a seguir, estabelecendo critérios que direcionam as ações para a superação dos desafios compreendidos no plano. Assim, busca-se uma resposta, coerente com a análise retrospectiva e situacional, à pergunta: “onde pretendemos chegar”?

Diferentemente das análises retrospectiva e prospectiva e do contexto macroeconômico, apresentados anteriormente, estes atributos da Dimensão Estratégica foram discutidos e validados pela sociedade civil, representada pelo Fórum Interconselhos¹². Dessa forma, a versão preliminar consolidada pela SEPLAN, com contribuições de parceiros, foi submetida a este colegiado.

No 1º Encontro do Fórum Interconselhos do Plano Plurianual (PPA) 2024-2027, foram apresentados a Visão de Futuro e seus atributos, os Valores, as Diretrizes, os Eixos e os Desafios da Dimensão Estratégica do PPA foram apresentados e debatidos

12 O Fórum Interconselhos foi criado em 2011, com a missão de reunir periodicamente representantes dos diversos conselhos nacionais e entidades representativas da sociedade civil para colaborar na elaboração e no monitoramento da execução dos Planos Plurianuais (PPA). Desde sua criação, foram realizados seis encontros como Fórum Interconselhos e três como Fórum Dialoga Brasil, até a interrupção do processo, em 2017. Voltou a se reunir em abril de 2023, no início do processo de construção do PPA 2024-2027. Mais informações: <https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/PPA-participativo/forum-interconselhos>

pelos participantes, que se organizaram em oito grupos de trabalho. Em todos os grupos foram produzidos relatórios com a síntese de consenso e por maioria, ficando, ainda, registradas todas as propostas que não foram priorizadas, que constaram em um anexo ao documento final.

A Secretaria Nacional de Participação Social, a partir dos oito relatórios, realizou uma análise qualitativa dos pontos que foram priorizados, como consenso e por maioria, buscando identificar os pontos comuns entre os GTs. Esse trabalho foi consolidado no Relatório de Sistematização dos Grupos de Trabalho, que apresentou 31 propostas para a Visão de Futuro 2027 e seus atributos; 84 propostas para os Valores e as Diretrizes; e 176 propostas para os Desafios da Dimensão Estratégica do Plano. O resultado demonstrou uma participação vigorosa que contou com um total de 291 propostas de ajustes e inclusões.

O Relatório de Sistematização foi enviado à SEPLAN, que analisou cada contribuição e restituiu ao Fórum Interconselhos uma proposta de adequação de enunciados para a Visão de Futuro 2027 e seus atributos, os Valores, as Diretrizes e os Desafios da Dimensão Estratégica do PPA 2024-2027, de forma a contemplar contribuições deste Fórum.

Nos dias 10 e 11 de julho de 2023 foi realizado o 2º Encontro do Fórum Interconselhos do Plano Plurianual (PPA) 2024-2027, quando foram apresentadas as considerações da SEPLAN sobre as sugestões feitas no 1º Encontro do Fórum e abriu-se espaço para os participantes sugerirem novos aperfeiçoamentos.

O resultado promoveu aperfeiçoamentos na redação da Visão de Futuro, com três alterações acatadas, e de seus atributos (4 propostas acatadas); nos Valores foram três alterações incorporadas; nas Diretrizes houve a inclusão de uma nova e a incorporação de melhorias no texto de outras sete; e nos Desafios, 17 propostas de alterações foram atendidas e houve a inclusão de dois novos desafios no Eixo 1 - Desenvolvimento social e garantia de direitos. O processo detalhado de participação é descrito em capítulos subsequentes.

2.5. Eixos temáticos e objetivos estratégicos

Inicialmente, partiu-se da representação da Dimensão Estratégica em quatro eixos: social, econômica, ambiental-territorial e político-institucional. No entanto, para maior aderência e identificação com o plano de governo, adotaram-se seus três eixos que estruturaram os compromissos assumidos. Assim, a Dimensão Estratégica está organizada nos eixos: 1 - Desenvolvimento social e garantia de direitos; 2 - Desenvolvimento econômico e sustentabilidade socioambiental e climática; e 3 - Defesa da democracia e reconstrução do Estado e da soberania. Para cada eixo foram identificados os principais desafios a serem enfrentados. Importa destacar que a construção dos Eixos e Desafios também contou com a participação da sociedade, por meio dos dois encontros do Fórum Interconselhos, conforme abordado na seção anterior.

A gestão para resultados exige que se avance para além das questões “onde estamos?” e “onde pretendemos chegar?”. A questão que complementa as anteriores é “como vamos chegar lá?”. O PPA também inova ao dar maior clareza às escolhas estratégicas e traduzir cada uma delas em objetivos estratégicos, com suas respectivas metas indicativas para 2027. Os objetivos declinam de forma detalhada e quantificada os resultados esperados em cada um dos Eixos e Desafios selecionados para este PPA. Podem fornecer, portanto, importantes orientações para o aperfeiçoamento contínuo dos programas a eles vinculados.

Articulados à Visão de Futuro e a seus atributos, inicialmente foram apresentados 31 Objetivos Estratégicos, elaborados pela SEPLAN. Esta relação foi apresentada na abertura de cada oficina do 1º Ciclo de Oficinas de Elaboração do PPA, realizadas de forma presencial na ENAP, de 13 a 27 de abril. Os participantes tinham liberdade para sugerir ajustes, inclusões e exclusões nos Objetivos Estratégicos avaliados pela SEPLAN ao longo das oficinas.

Assim, enquanto as equipes ministeriais avaliaram a necessidade de ajustes no conjunto dos Objetivos Estratégicos, o

Fórum Interconselhos se dedicou à análise da Visão de Futuro, dos Valores, das Diretrizes e dos Eixos inicialmente sugeridos pela equipe da SEPLAN, conforme descrito na seção anterior.

Os representantes setoriais foram orientados, também, a relacionar cada programa proposto pelo seu ministério a um ou mais Objetivos Estratégicos expressando, dessa forma, a contribuição do programa para o alcance daquele(s) Objetivo(s) Estratégico(s). Esta associação foi posteriormente inserida no módulo de elaboração do PPA no SIOP e será importante na etapa de monitoramento da Dimensão Estratégica.

A versão final da Dimensão Estratégica passou a contar com 35 Objetivos Estratégicos, fruto das discussões que se aprofundaram nos meses subsequentes, com forte participação dos ministérios setoriais e apoio do IPEA.

2.6. Indicadores-chave nacionais, indicadores-chave e metas

Para além de anunciar o futuro desejado, as diretrizes e os objetivos estratégicos do país para os próximos quatro anos, a Dimensão Estratégica conta, pela primeira vez, com um conjunto de Indicadores-chave que permitirão acompanhar o progresso para a superação de desafios nacionais. O processo de elaboração dos indicadores e metas foi dinâmico, a partir da reflexão da própria SEPLAN e seus parceiros técnicos. A proposta inicial, trabalhada internamente, propunha indicadores estratégicos para aferir efeitos de transformação social e mudanças socioeconômicas, ambientais ou institucionais no período monitorado. Sugeriu-se a utilização de índices-chave e indicadores de resultado de médio prazo, conforme o quadro a seguir.

Quadro 2. Proposta inicial para os indicadores da Dimensão Estratégica

	Índices-chave	Indicadores de Resultado de Médio Prazo
Objetivo	Objetivo de fornecer um diagnóstico e subsidiar a definição de prioridades e diretrizes do governo no período do PPA	Objetivo de orientar a elaboração dos programas, monitorar os objetivos estratégicos e as prioridades do governo
Detalhamento	Foco em indicadores compostos. Sempre que possível/relevante situar o Brasil em relação ao resto do mundo Regionalização, setorialização e/ou diálogo com públicos específicos (fornecer um diagnóstico no Brasil)	Possuem uma relação mais direta com as políticas públicas executadas, porém sua variação é influenciada por inúmeros fatores, que podem ou não estar sob a governabilidade do Governo Federal
Metas	Terão metas para o final do PPA, e seu monitoramento comporá o Relatório Anual de Monitoramento	

Fonte: Elaboração própria (SEPLAN/MPO)

No Manual Técnico do Plano Plurianual 2024-2027, que contou com sugestões do IPEA, a proposta era relativamente diferente. Os indicadores da Dimensão Estratégica foram renomeados como indicadores-chave nacionais, relacionados à Visão de Futuro, e indicadores-chave relacionados aos Objetivos Estratégicos e o foco desses seria o de aferir o desempenho da Dimensão Estratégica.

Reconstrução do Planejamento Nacional: Inovações e Desafios do PPA 2024-2027

Quadro 3. Definição dos indicadores da Dimensão Estratégica, Manual Técnico do Plano Plurianual 2024-2027

	Indicadores-chave de impacto	Indicadores-chave de resultado
Objetivo	Fornecer um diagnóstico do Brasil e subsidiar a definição de prioridades e diretrizes do governo no quadriênio do PPA	Orientar a elaboração dos programas e possibilitar o monitoramento
Dimensão da mudança	Mensurar as consequências geradas a partir dos resultados atribuídos a um conjunto de intervenções	Aferir mudanças na realidade social com relação mais direta com as políticas públicas executadas, porém sua variação é influenciada por inúmeros fatores, que podem ou não estar sob a governança do Governo Federal.
Temporalidade da mudança	Aferir mudanças que podem levar um prazo mais longo para ocorrerem e aferir mudanças observadas no médio prazo	

	Indicadores-chave de impacto	Indicadores-chave de resultado
Características desejáveis	<p>Índices compostos/ indicadores abrangentes, ou seja, impactados por diversas políticas;</p> <p>Possibilidade de desagregação territorial e/ou por recorte de gênero, raça/etnia, idade, etc.</p> <p>Possibilidade de comparação internacional (padronização internacional), regionalização, setorialização e/ou diálogo com públicos específicos;</p> <p>Relação com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU;</p>	<p>Índices compostos ou indicadores com relação mais direta com políticas públicas específicas;</p> <p>Possibilidade de desagregação territorial e/ou recorte de gênero, raça/etnia, idade, etc.</p>
Metas	Terão metas para o final do PPA e seu monitoramento comporá o Relatório Anual de Monitoramento.	

O IPEA entregou uma proposta¹³ de 40 indicadores no final de março de 2023, relacionados a objetivos propostos a partir da análise do rol apresentado pela SEPLAN. Essa seleção foi orientada pelos seguintes requisitos: relevância/utilidade, validade e confiabilidade, disponibilidade, mensurabilidade/periodicidade/tempestividade, sensibilidade, ser indicador de resultado, ser preferencialmente desagregável, ser de fonte oficial, sempre que possível explicitar a desigualdade. Destaca-se a importância dos indicadores serem passíveis de influência da ação do Governo Federal e que pudessem ser apurados durante o período de vigência do PPA de modo a permitir reorientação para as ações governamentais.

13 IPEA, Indicadores propostos para Dimensão Estratégica do PPA, 2023.

A proposta inicial apresentada pelo IPEA foi avaliada pela equipe da SEPLAN, dando origem a um novo conjunto de indicadores.

Em maio de 2023, a SEPLAN solicitou a colaboração do IPEA para a validação do conjunto de indicadores da Dimensão Estratégica. O material então elaborado trazia novas alterações. Os 12 indicadores-chave de impacto propostos eram associados à Visão de Futuro 2027 e distribuídos pelos três eixos da Dimensão Estratégica. Os 50 indicadores-chave de resultado buscaram aferir a realização dos 32 Objetivos Estratégicos.

O IPEA realizou a análise considerando os seguintes quesitos: relevância/utilidade, validade, confiabilidade, disponibilidade, simplicidade, sensibilidade, desagregabilidade territorial, desagregabilidade por grupo populacional, economicidade, estabilidade, mensurabilidade/periodicidade/tempestividade, comparabilidade internacional, fonte confiável, ser indicador de resultado ou impacto, explicitar a desigualdade, relação com ODS e a possibilidade de se estabelecer meta. As propostas do IPEA incluíam manter, alterar, substituir ou excluir o indicador e incluir um novo indicador.

A partir da devolutiva do IPEA iniciou-se uma dinâmica de troca entre SEPLAN e IPEA, que com o início posterior da discussão de metas, também envolveu equipes dos ministérios a eles relacionados, algo tratado a seguir. O principal desafio era encontrar ao menos um indicador para cada Objetivo Estratégico, dado que nem toda mudança social pretendida dispõe de um índice para mensurá-la. Os indicadores, junto com as metas, foram validados junto aos setoriais.

O trabalho de definição das metas envolveu uma triangulação entre SEPLAN, IPEA e as equipes ministeriais. A SEPLAN conduziu o processo, selecionou os principais ministérios cujas ações poderiam contribuir para a meta de cada indicador, organizou as reuniões entre as equipes dos diferentes órgãos e determinou as metas finais do governo. O IPEA ficou responsável por verificar metas existentes na Agenda 2030 e outros documentos de planejamento do Governo Federal que pudessem

ser utilizados como insumo¹⁴, calcular uma série histórica com a linha de base de 2023 (quando possível) para cada indicador e projetar resultados dos indicadores em 2027. As equipes ministeriais foram convidadas a avaliar os insumos encaminhados pelo IPEA e a participar da definição da meta para 2027. Destaca-se, nesse arranjo, a participação das equipes dos ministérios, junto com o Ministério do Planejamento e Orçamento, compartilhando responsabilidades na definição de metas para as quais deverão prestar contas à sociedade.

O trabalho do IPEA foi bastante facilitado por ter servidores que acompanham as políticas setoriais do Governo Federal. No entanto, o grande desafio foi projetar variações dos indicadores que pudessem balizar a escolha das metas para 2027. Inicialmente, o grupo do IPEA buscou verificar se havia metas em diferentes documentos de referência que pudessem ser eventualmente utilizadas: metas globais da Agenda 2030, metas propostas no documento de adequação das metas nacionais da Agenda 2030, meta-alvo do documento Estratégia Federal de Desenvolvimento (Brasil, 2020a - cenário de referência), metas de planos setoriais. Também foram utilizadas como balizamento projeções demográficas do IBGE¹⁵ e as projeções econômicas da Grade de Parâmetros da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda (datada de 15/05/2023). A pouca disponibilidade de tempo impediu que fossem utilizadas técnicas semelhantes ao método delphi de consulta a especialistas de diferentes instituições. O IPEA projetou, em geral, três valores para 2027 em cada indicador: um considerando um cenário otimista/superior; outro, um cenário base, intermediário, tendencial ou neutro; e um terceiro, baseando-se num quadro pessimista/inferior.

Houve liberdade no IPEA para elaborar as projeções. Ao contrário dos indicadores macroeconômicos, para os quais existem modelos que podem ser usados para realizar projeções com base em um conjunto de parâmetros definidos pela SPE, grande parte dos indicadores sociais não possui um modelo para gerar

14 Houve contribuição dos consultores técnicos buscando metas existentes em planos setoriais.

15 Projeções da População | IBGE, 2023.

predições de valores futuros a partir de parâmetros comuns. Para contornar este problema, foram empregadas soluções *ad hoc*.

Para os indicadores construídos a partir da renda – pobreza e desigualdade –, o IPEA desenvolveu um modelo que compartilhava alguns dos parâmetros definidos pela SPE até 2027 – variação do INPC e o crescimento real do salário mínimo e da massa salarial –, conjugados com projeções de população por sexo e faixa etária do IBGE. Neste modelo, as variações são determinadas por potenciais reajustes do Bolsa Família, cujos benefícios têm forte impacto sobre a pobreza e a desigualdade; e pela melhoria da focalização dos programas sociais.

Outros indicadores, como os de saúde e educação, foram extrapolados a partir do indicador de desempenho sugerido por Kakwani (1993). Este incorpora a noção que, com desempenho constante, os resultados decrescem à medida que o indicador melhora, pois torna-se mais difícil converter esforços em resultados quando o indicador se aproxima de seu máximo. A vantagem de fazer a projeção usando o indicador de desempenho é facilitar a enunciação de hipóteses sobre o comportamento futuro do indicador. Pode-se usar o desempenho médio do período observado para construir um cenário de estabilidade, os piores desempenhos para construir um cenário de piora, ou um período de bom desempenho para um cenário de avanço.

A partir desse material, a SEPLAN e os ministérios definiram duas trajetórias para cada indicador até 2027: o resultado desejável e o resultado base. O intervalo entre esses dois marcos constitui a banda de referência para o monitoramento dos indicadores da Dimensão Estratégica.

Ao final, foram definidas uma meta representada na forma de banda para cada um dos 7 indicadores-chave nacionais e dos 62 indicadores-chave dos 35 objetivos estratégicos dos três eixos (Desenvolvimento social e garantia de direitos; Desenvolvimento econômico e sustentabilidade socioambiental e climática; e Defesa da democracia e reconstrução do Estado e da soberania). Todos podem ser consultados na Mensagem Presidencial do Plano Plurianual 2024 – 2027 e no Anexo I da Lei do PPA.

3. Resultados

Desde o PPA 2004-2007, a Dimensão Estratégica constava somente na Mensagem Presidencial que encaminha o projeto de lei do PPA para o Congresso Nacional. No PPA 2024-2027 a Dimensão Estratégica está presente, como já mencionado, tanto na Mensagem Presidencial quanto no Anexo I do projeto de lei, evidenciando a importância a ela atribuída como orientadora dos Programas que compõem o Plano.

Outro aspecto relevante é a vinculação entre os Programas e os Objetivos Estratégicos, o que permite a integração entre as Dimensões Estratégica e Tática do Plano. Isso possibilitará o monitoramento e a avaliação do conjunto do Plano de forma integrada, com as informações referentes à implementação dos Programas subsidiando o acompanhamento do alcance dos Objetivos Estratégicos e o conteúdo da Dimensão Estratégica organizando a análise do desempenho dos Programas. A Figura 1 abaixo ilustra essa relação entre as Dimensões Estratégica e Tática.

Figura 1. Dimensões do PPA 2024-2027



Fonte: Manual técnico do PPA 2024-2027.

Reconstrução do Planejamento Nacional: Inovações e Desafios do PPA 2024-2027

Destaca-se também, neste PPA, a introdução de um olhar prospectivo, apresentando as principais tendências em andamento no mundo. A resultante deste trabalho foi a identificação de oito megatendências que dão suporte às escolhas estratégicas dos próximos quatro anos. A Figura 2 a seguir elenca essas megatendências.

Figura 2. Megatendências mundiais e nacionais da Dimensão Estratégica do PPA 2024-2027



Fonte: SEPLAN/MPO e Macroplan. Prospectiva, Estratégia e Gestão, com base em estudos e publicações sobre o tema.

4. Lições aprendidas e recomendações para o futuro

Vários são os resultados positivos e os resultados. Dentre as lições aprendidas, destaca-se a importância de ter sido criada, em janeiro de 2023, uma diretoria específica na SEPLAN para se dedicar ao planejamento de longo prazo. É a primeira vez que isso ocorre no órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal, o que possibilitou um tratamento especial da Dimensão Estratégica no PPA 2024-2027. Caso isso seja replicado nas unidades de planejamento dos órgãos setoriais, ou a expertise desenvolvida, será possível estruturar uma rede de planejamento de longo prazo que poderá contribuir de forma decisiva para a ampliação dos horizontes de planejamento no Brasil, com reflexos positivos no aperfeiçoamento permanente da Dimensão Estratégica dos próximos planos plurianuais.

Outro destaque é a adoção do formato de metas em bandas para os indicadores da Dimensão Estratégica. Essa opção é interessante, pois trabalha com a dificuldade de se ter projeções para o horizonte temporal do PPA, ao mesmo tempo em que contribui para que as metas permaneçam factíveis e orientadoras, mesmo diante de contextos incertos.

Entre os meses de outubro e novembro de 2023, a SEPLAN realizou uma pesquisa *online* direcionada aos participantes do processo de elaboração do PPA 2024-2027, objetivando coletar as impressões e sugestões para o aperfeiçoamento das próximas edições desse processo. As menções à Dimensão Estratégica concentraram-se na necessidade de sua definição prévia à construção dos Programas para, assim, induzir o alinhamento desses às estratégias propostas para o período do Plano.

Dessa forma, para o PPA 2028-2031, a principal sugestão é que o processo de construção da Dimensão Estratégia seja iniciado ainda em 2026, com o apoio do IPEA, do IBGE e da ENAP, e inclua a realização de oficinas com os ministérios para que as

Reconstrução do Planejamento Nacional: Inovações e Desafios do PPA 2024-2027

suas equipes técnicas: i. contribuam de forma mais intensa nas reflexões sobre a Dimensão Estratégica, adotando como referência inicial o documento de planejamento de longo prazo então vigente¹⁶; e ii. Reflitam de forma prospectiva sobre os temas de sua competência, como um exercício prévio à elaboração/atualização dos programas.

Com a definição do resultado eleitoral em novembro de 2026, a etapa seguinte poderá ser a incorporação do conteúdo estratégico presente no plano de governo eleito. Assim, será viável a realização de oficinas na primeira quinzena de março de 2027 dedicadas à apresentação e debate da primeira versão do conteúdo da Dimensão Estratégica do PPA 2028-2031. Neste momento, poderá ser apresentada inclusive uma proposta de atualização das bandas dos indicadores da Dimensão Estratégica do PPA 2024-2027, eventualmente com revisão e/ou acréscimo de novos indicadores.

16 No momento de elaboração deste capítulo, a proposta do Ministério do Planejamento e Orçamento referente ao planejamento de longo prazo é a elaboração, em 2024, de uma Estratégia Brasil 2050. Assim, as dimensões estratégicas dos planos plurianuais de cada ente federado poderão partir de uma referência única, capaz inclusive de servir como planejamento indicativo para outros setores não governamentais.



5

As Prioridades no Plano Plurianual 2024-2027

**Virgínia de Ângelis Oliveira de Paula
Daiane Boelhouver Menezes
Danyel Iorio de Lima
Flavia Pedrosa Pereira
Debora Nogueira Beserra**

1. Introdução

Para o planejamento ser de fato estruturante, é fundamental que, entre outras características, tenha centralidade na política, que seja instrumento de articulação e coordenação e indique prioridades, direcionando esforços para as principais transformações buscadas. No Plano Plurianual (PPA) 2024-2027, pela primeira vez os atributos relacionados às prioridades foram marcados e constam em anexo específico da lei.

A construção das prioridades começou ainda na elaboração do plano de governo, continuou durante o trabalho dos grupos de transição, seguiu com a discussão com as equipes ministeriais e foi intensificada no processo de construção do PPA, inclusive levando em consideração a participação social por meio do PPA Participativo.

Nesse processo, participaram atores da sociedade civil, sobretudo de conselhos, mas não só, e atores governamentais, tendo as câmaras interministeriais um papel importante, assim como o próprio Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), por meio da Secretaria Nacional de Planejamento (SEPLAN), e órgãos da Presidência, notadamente a Casa Civil, por meio da Secretaria Especial de Articulação e Monitoramento (SAM), e a Secretaria-Geral, por meio da Secretaria Nacional de Participação Social (SNPS).

Entre as prioridades estabelecidas estão a temática do primeiro programa mais votado no PPA Participativo, via plataforma digital, “Combate ao desmatamento e enfrentamento à mudança climática”, do segundo e do terceiro programas mais votados (Saúde – Atenção primária e especializada), do quarto “Promoção do trabalho digno, emprego e renda” e, ainda, “Educação básica”, tema com maior número de novas propostas específicas apresentadas pela sociedade (48) (Brasil, 2023I). Três outros capítulos deste livro têm relação com essa temática: o capítulo que versa sobre a dimensão estratégica do PPA, o capítulo que trata da mobilização social para a participação no Brasil Participativo e o

capítulo que trata do processo e dos resultados da incorporação dessa participação.

Este capítulo apresenta as seis prioridades definidas no PPA 2024-2027: Combate à fome e redução das desigualdades; Combate ao desmatamento e enfrentamento da emergência climática; Saúde - Atenção Primária e Atenção Especializada; Educação Básica; Neoliberalização, trabalho, emprego e renda; e Novo Programa de Aceleração do Crescimento – Novo PAC. De forma mais ou menos direta, essas prioridades estiveram presentes nos PPAs anteriores, via “agenda social”, Plano de Desenvolvimento da Educação e PAC (PPA 2008-2011); PAC e Plano Brasil Sem Miséria – PBSM (2012-2015); Política de Educação, PAC e PBSM (2016-2019), sendo parte significativa delas essenciais para o público da primeira infância (2020-2023). A novidade como prioridade do plano 2024-2027 é o Combate ao desmatamento e enfrentamento da emergência climática, em linha com as grandes urgências do presente e do futuro.

O processo geral de conformação das prioridades é descrito na seção 2. Detalhes de cada uma delas e os quantitativos de atributos relacionados marcados no PPA são apresentados na seção de resultados. Por fim, os desafios encontrados e as lições aprendidas, inclusive com dados relativos à pesquisa realizada com a rede de planejamento e os participantes das oficinas de elaboração do PPA, são descritos na seção 4.

2. O processo de construção das prioridades

A definição do conjunto de prioridades seguiu critérios de relevância associados, inicialmente, tanto ao programa de governo como ao trabalho desenvolvido pela Comissão de Transição Governamental, que elaborou relatórios técnicos para praticamente todos os setores da atuação governamental. Os relatórios consolidaram pontos de alerta, organogramas, orçamento, itens

para serem revogados, estrutura das áreas e previsões para os primeiros cem dias do novo governo.¹⁷

A partir desses dois principais insumos e da discussão com equipes ministeriais, foram inicialmente propostos como prioridades do PPA 2024-2027 os seguintes temas: Combate à fome; Combate ao desmatamento; Neoliberalização e Novo PAC. Os outros temas surgiram do dinamismo inerente ao processo de definição de prioridades, frente à dinâmica de elaboração das próprias políticas públicas, fruto de um diálogo participativo, como característica inerente ao bom processo de planejamento e, por consequência, à escolha propriamente dita.

Foi o processo participativo e colaborativo – internamente ao governo e com a sociedade – que fizeram convergir as demandas da população, os programas de governo, as prioridades que estruturam o PPA e o foco das prioridades a serem acompanhadas mais intensivamente pelo Centro de Governo. Um exemplo, para melhor entendimento, é a prioridade “Atenção Primária e Atenção Especializada”. Nela estão expressos com prioridade alguns objetivos específicos do programa “Atenção Primária à Saúde”, como expansão do acesso aos serviços de saúde bucal, entre outros; bem como objetivos específicos do programa “Juventude Negra”, como a “promoção da saúde da Juventude Negra”. Essa é a dinâmica que permeia as prioridades no PPA e que impulsiona os esforços interministeriais para o alcance efetivo dos resultados pretendidos.

Ao mesmo tempo, crises, desastres e questões internacionais também condicionam o estabelecimento e mesmo a re-

17 A Comissão de Transição contou com 941 pessoas, entre coordenadores, membros, assessores administrativos e relatores, divididas em 31 grupos técnicos, com integrantes de diversas matizes políticas, que entregaram seus relatórios ainda em dezembro de 2022. Os grupos técnicos abarcaram as seguintes temáticas: Agricultura; Cidades; Ciência e Tecnologia; Comunicação Social; Comunicações; Conselho Participação Social; Cultura; Desenvolvimento Agrário; Desenvolvimento Regional; Desenvolvimento Social; Direitos Humanos; Economia; Educação; Esporte; Igualdade Racial; Indústria, Comércio e Serviço; Infraestrutura; Justiça e Segurança Pública; Juventude; Meio ambiente; Minas e Energia; Mulheres; Pesca; Planejamento, Orçamento e Gestão; Povos originários; Previdência Social; Relações Exteriores; Saúde; Trabalho; Transparência, Integridade e Controle; Turismo. (O Estado de São Paulo, 2022).

visão de prioridades, apontando para possíveis inovações que devem ser trazidas ao processo de planejamento e de implementação das ações de governo. Exemplos endereçados pelo PPA são a **crise de desassistência em saúde do povo indígena Yanomami**; a **seca na região norte** do país; e as discussões em torno da COP 28 e preparativos para a **COP 30**, prevista para ocorrer em Belém em 2025.

Os processos futuros de monitoramento e de revisão do PPA, assim como o orçamento anual, também mobilizam o governo e condicionam as prioridades, as quais envolvem questões essencialmente dinâmicas e com elevado grau de multisetorialidade. Nesse sentido, além de dialogar com as demandas mais latentes e urgentes da sociedade, a definição de prioridades no PPA deve estar imbuída do componente estruturante da ação do governo e ser também elemento de organização dos sistemas de monitoramento e avaliação. Trata-se de exercício desafiador para a gestão pública e cada vez mais indissociável de processos participativos e da lógica multidimensional da política pública.

O Anexo VI do projeto de lei do PPA 2024-2027, que traz as seis prioridades do PPA 2024-2027, o faz até o nível de objetivos específicos, por se tratar de atributos da camada legal do plano. O critério de seleção para constar nesse Anexo foi que o objetivo específico deveria estar diretamente relacionado a uma das prioridades. Se apenas uma entrega entre várias tivesse relação com a prioridade, esse objetivo específico ao qual a entrega está vinculada não constaria no anexo. O propósito dessa seleção era que, ao ler o enunciado do objetivo específico, fosse simples entender o motivo de estar marcado como referente a uma determinada prioridade.

Coube aos analistas setoriais da SEPLAN realizarem a marcação das prioridades no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), de modo a preservar o caráter mais restrito inerente ao que é prioritário.

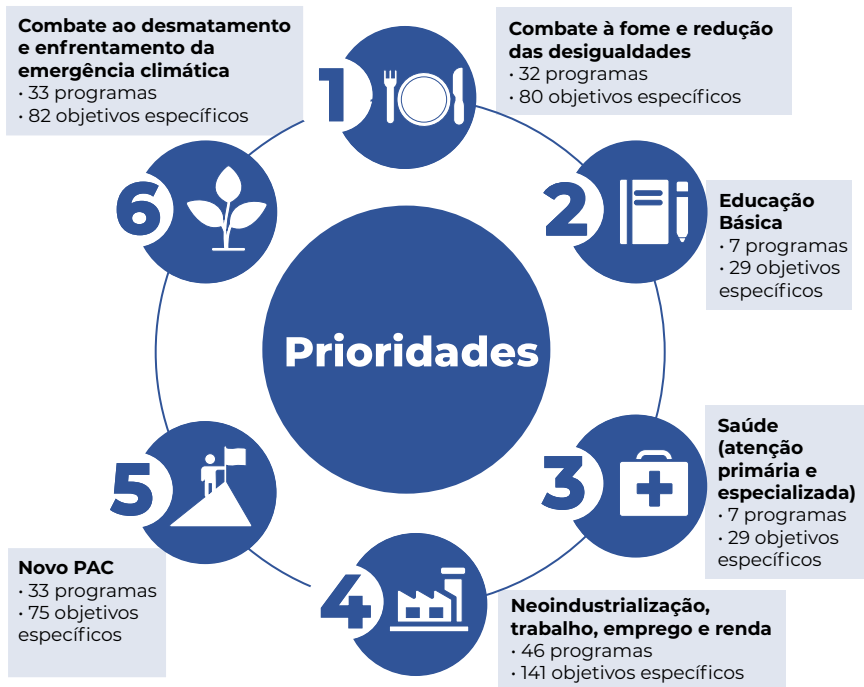
A validação dos atributos variou conforme cada prioridade, como a seção seguinte demonstra. A prioridade “Novo PAC” foi

validada com a Casa Civil. A prioridade do “Combate ao desmatamento e enfrentamento da mudança climática” foi constituída tomando por base a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) e com validação da equipe do Ministério do Meio Ambiente e Mudança Climática (MMA). Por sua vez, a prioridade de “Combate à fome e redução das desigualdades” foi construída consoante o Plano Brasil sem Fome, em sintonia com a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional - Caisan. “Neoindustrialização, trabalho, emprego e renda” foi validada com a Secretaria Executiva do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI).

4. Resultados da marcação de prioridades no PPA 2024-2027

A Figura a seguir sintetiza as marcações realizadas pela SEPLAN dos atributos relacionados às prioridades do Plano atual. As prioridades Novo PAC e Neoindustrialização, trabalho, emprego e renda concentram os maiores números de programas, objetivos específicos e entregas marcadas.

Figura 1. Prioridades do PPA 2024-2027 e quantitativo de atributos e ministérios envolvidos



Fonte: Elaboração própria (SEPLAN/MPO)

A seguir, cada uma delas é tratada em detalhes.

4.1. Novo PAC

A Mensagem Presidencial que encaminhou o PPA 2024-2027 destacou a necessidade de atuar para ampliar a competitividade de nossa economia e para a inserção soberana do Brasil na nova economia global que se desenha. Nesse contexto é imprescindível orientar esforços e recursos para reindustrializar o país, destravar a infraestrutura, preparar nossa gente para a economia do conhecimento, descarbonizar e digitalizar a eco-

nomia, avançar na transição energética e preservar a nossa biodiversidade.

Os investimentos em infraestrutura, no país, estão aquém do necessário. Por exemplo, em relação à infraestrutura econômica, o país investiu em 2021 o total de R\$ 148,2 bilhões no setor, o equivalente a 1,7% do PIB. Trata-se de um nível muito abaixo do necessário para o setor, estimado em mais de 4,3% do PIB. O indicador que mede as condições das rodovias mostra que, em 2022, apenas 34% daquelas pavimentadas eram consideradas “ótimas” ou “boas” no Brasil, um índice 2 p.p. inferior ao de 2012. Além disso, o Brasil é o 86º colocado no ranking de 162 países com rodovias mais rápidas (com velocidade média de 72 km/h), situando-se muito atrás de países como o Chile (92 km/h) e o México (90 km/h). (ABDIB, 2023).

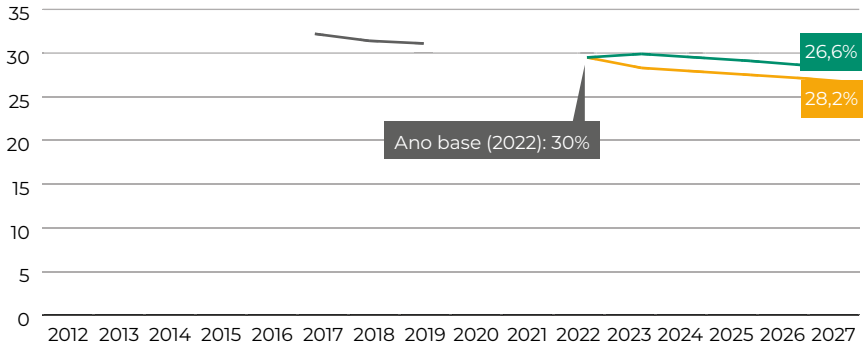
No escopo de um esforço conjunto para acelerar o crescimento econômico e a inclusão social, gerando emprego e renda, e reduzindo desigualdades sociais e regionais, surgiu o Novo PAC. Trata-se do programa de investimentos coordenado pelo Governo Federal, em parceria com o setor privado, estados, municípios e movimentos sociais. O programa está organizado em nove eixos de investimento e em medidas institucionais. Os eixos de investimento são as grandes áreas de organização do programa que reúne todas as obras e serviços. Mais detalhes sobre os referidos eixos constam no Capítulo 8 que trata dos Investimentos Plurianuais.

A inclusão do Novo PAC como uma das seis prioridades do PPA 2024-2027 parte da necessidade de se investir em nosso país. Os investimentos selecionados representam escolhas estratégicas para os próximos quatro anos, considerando-se a visão de futuro e os objetivos estratégicos, bem como a análise da situação atual e a evolução do país nos últimos anos.

A prioridade do Novo PAC está presente na camada estratégica do PPA. Os Eixos 1, 2 e 3 da camada estratégica possuem objetivos relacionados aos investimentos, com indicadores-chave e metas associados. Seguem alguns exemplos:

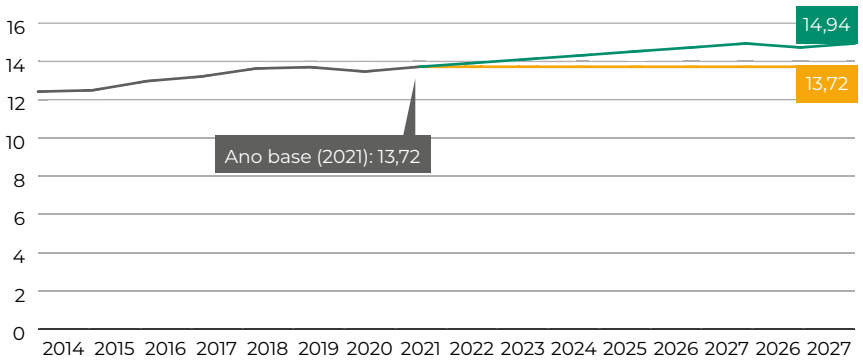
EIXO 1: Desenvolvimento social e garantia de direitos

Gráfico 1. Metas para proporção da população urbana vivendo em domicílios precários, Dimensão Estratégica do PPA 2024-2027



Fonte: PNADC – IBGE. Projeções elaboradas pelo MPO com base em estimativas do IPEA.

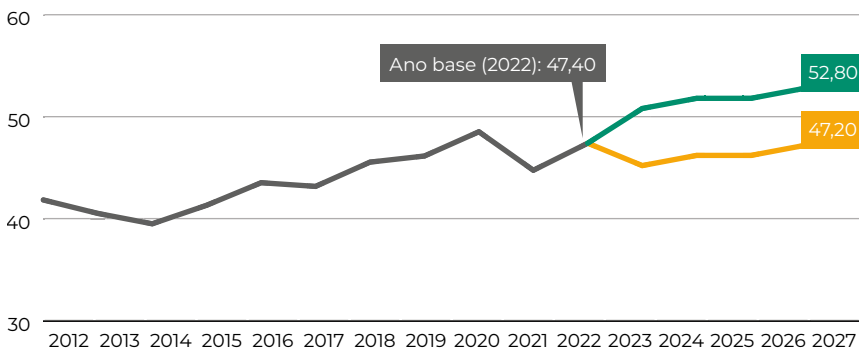
Gráfico 2. Metas para o percentual de pessoas próximas da rede de transporte público de média e alta capacidade, Dimensão Estratégica do PPA 2024-2027



Fonte: Mobilidados. Projeções elaboradas pelo MPO com base em estimativas do IPEA.

EIXO 2: Desenvolvimento econômico e sustentabilidade socio-ambiental e climática

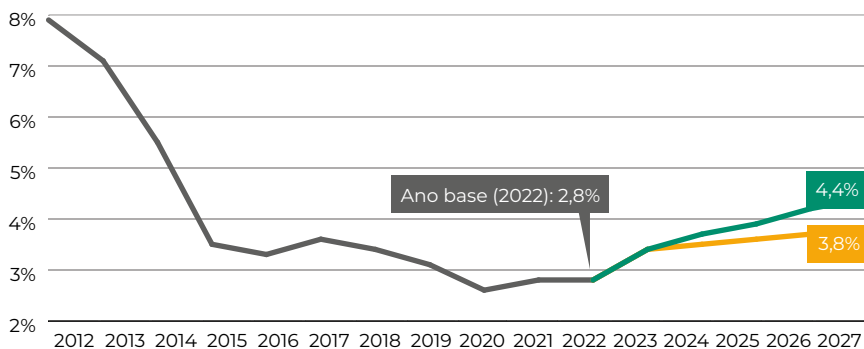
Gráfico 3. Metas para a participação das energias limpas e renováveis na oferta interna de energia, Dimensão Estratégica do PPA 2024-2027.



Fonte: Balanço Energético Nacional – EPE/MME. Projeções elaboradas pelo MPO com base em estimativas do IPEA.

EIXO 3: Defesa da democracia e reconstrução do Estado e da soberania

Gráfico 4. Metas para o investimento federal como proporção do Orçamento Federal (sem Operações Especiais), Dimensão Estratégica do PPA 2024-2027.



Fonte: SIOP – MPO. Considera-se investimento federal somente GND 4 – Investimentos, exceto Operações Especiais.

Para o Novo PAC, estimam-se investimentos da ordem de R\$ 1,4 trilhão de 2023 a 2026, e de R\$ 228 bilhões pós 2026. A carteira de empreendimentos do Novo PAC, definida pelo Centro de Governo em parceria com os ministérios, já nasceu como prioritária, dada a centralidade no plano de governo, e por isso foi rapidamente incorporada ao novo PPA. Nesse processo, todos os investimentos do Novo PAC foram cadastrados como entregas no PPA 2024-2027, relacionadas aos respectivos objetivos específicos.

Coube aos analistas setoriais da SEPLAN realizar a marcação das prioridades no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOF, indicando os atributos da camada legal do PPA, no caso, os objetivos específicos, relacionados ao Novo PAC. Essa marcação foi encaminhada para ser conferida pela Casa Civil da Presidência da República, gestora da carteira do PAC, tendo passado por alguns ajustes após a referida conferência.

Em 15 de agosto de 2023, foi encaminhado ofício aos ministérios setoriais que possuem carteira do PAC, visando promover o alinhamento entre o Plano Plurianual e o Novo PAC. No referido ofício, solicitou-se aos órgãos setoriais realizarem as seguintes ações:

- Cadastrar os investimentos do Novo PAC como entregas (atributos gerenciais) do PPA; e
- Incluir as medidas institucionais e normativas do Novo PAC no PPA, relacionando-as aos objetivos específicos ou programas finalísticos correspondentes.

Destacou-se que a carteira de investimentos e as medidas institucionais a serem consideradas e cadastradas no SIOF seriam aquelas tornadas públicas no site do Novo PAC da Casa Civil (Brasil, 2023d), e recomendou-se que o cadastro no SIOF mantivesse a nomenclatura e o nível de desagregação da carteira divulgada. No SIOF, foi incluída opção para marcação, pelos ministérios, de determinada entrega como PAC.

Considerando que não houve tempo hábil para o cadastro, pelos ministérios, de todos os empreendimentos do Novo PAC até a data limite de envio do PLPPA ao Congresso Nacional, dia 31

de agosto de 2023, o trabalho de inclusão foi prorrogado. Nesse processo, a SEPLAN enviou novo ofício destacando a continuidade do processo de alinhamento entre o Plano Plurianual 2024-2027 e a carteira de empreendimentos do Novo PAC.

No ofício circular, mencionou-se que a camada gerencial do PPA se encontrava em fase final de elaboração, e que o alinhamento entre o PPA 2024-2027 e o Novo PAC somente evoluiria para a consistência desejada após a inclusão de toda a carteira como entregas no Plano Plurianual. Informou-se que o SIOF seria reaberto (para preenchimento de entregas e de medidas institucionais), para que os ministérios complementassem a inclusão do conteúdo do Novo PAC durante dez dias. Assim, solicitou-se aos órgãos setoriais a continuidade das tarefas, destacando-se que o cadastro das entregas deveria ser feito de modo regionalizado.

Reforçou-se que as carteiras de empreendimentos e medidas institucionais a serem consideradas e cadastradas no SIOF seriam aquelas tornadas públicas no site do Novo PAC da Casa Civil, e que o cadastro no SIOF mantivesse a nomenclatura e o nível de desagregação da carteira divulgada.

Solicitou-se, ainda, a verificação de eventual necessidade de ajustes referentes às marcações de objetivos específicos na agenda prioritária do Novo PAC no Projeto de Lei do Congresso Nacional (PLN) n.28/2023 (Brasil, 2023c) e nas metas dos respectivos objetivos específicos. Em caso afirmativo, o ministério deveria formalizar a solicitação à SEPLAN. Como anexo ao ofício circular, foi enviado aos ministérios arquivo em planilha elaborado pela Secretaria Especial de Articulação e Monitoramento (SAM), da Casa Civil, com a listagem dos empreendimentos a serem cadastrados.

Ao final de todo esse processo de inserção dos empreendimentos do Novo PAC no novo PPA, foi possível mapear um total de 15 ministérios com entregas e medidas institucionais relacionadas ao PAC, 34 programas com carteiras do PAC, 84 objetivos específicos com seus indicadores e metas, 964 entregas com os respectivos indicadores e metas, e 52 medidas institucionais e normativas, ainda em processo de ajustes.

O art. 6º do PPA 2024-2027, que relaciona os anexos integrantes do plano, relaciona em seu § 2º que, em até noventa dias após a data de publicação da lei, o Poder Executivo federal divulgará, em sítio eletrônico oficial, demonstrativos da camada gerencial das prioridades e das agendas transversais, construídas a partir de atributos legais e infralegais do PPA 2024-2027. Tal dispositivo faculta um pouco mais de tempo para os ajustes finos nos cadastros de investimentos do Novo PAC como entregas e no cadastro das medidas institucionais e normativas, no PPA.

A própria Secretaria Nacional de Planejamento possui como medida institucional do Novo PAC:

Previsão, no PPA, de indicadores referentes à infraestrutura, com respectivas metas, e identificação dos investimentos do Novo PAC no PPA, propiciando o compartilhamento de dados e monitoramento do PPA com a gestão do Novo PAC.

O objetivo dessa medida é contribuir com a gestão do Novo PAC e manter o PPA alinhado às prioridades do Centro de Governo por meio do compartilhamento de dados do monitoramento do PPA. O impacto esperado é contribuir para o aperfeiçoamento da gestão do Novo PAC, integrando os esforços do governo de melhoria de resultados e de eficiência do gasto.

Podemos relacionar alguns programas do PPA que possuem destaque no que se refere ao montante de recursos envolvidos e à quantidade de empreendimentos do Novo PAC cadastrados como Entregas: Transporte Rodoviário; Transição Energética; Defesa Nacional; Recursos Hídricos; Moradia Digna; Vigilância em Saúde e Ambiente; e Educação Profissional e Tecnológica que Transforma.

Ressalta-se que, em todo o processo de cadastro das entregas no novo PPA, foi realizado esforço para ampliar a regionalização das respectivas metas. Em vista do disposto na Constituição Federal, que estabelece que o PPA deve dispor sobre objetivos, diretrizes e metas de forma regionalizada (art. 165), a regionalização é considerada obrigatória e a sua ausência demanda justificativa. Em levantamento realizado no SIOP em 10 de novembro

de 2023, das 950 entregas marcadas como PAC (de um total de 2.686 entregas inicialmente cadastradas), 712 possuíam metas regionalizadas, ou seja, 75%. Conforme o capítulo 7, a média geral de metas de entregas regionalizadas no PPA é de 50%. Esse percentual ainda tende a aumentar com a realização dos processos seletivos do Novo PAC e com melhorias no cadastro das entregas.

Foram lançados, no site do Novo PAC, processos seletivos relacionados a projetos a serem apresentados por estados e municípios para acessarem recursos nos eixos definidos para o programa: 1) Água para todos; 2) Cidades Sustentáveis e Resilientes; 3) Educação, Ciência e Tecnologia; 4) Infraestrutura Social Inclusiva; 5) Saúde. No esteio do processo de articulação entre o PPA 2024-2027 e os planos regionais de desenvolvimento, conduzido pela SEPLAN, as Superintendências (SUDAM, SUDENE e SUDECO) foram informadas dos referidos processos seletivos, por e-mail e reunião técnica, em que foi destacada a importância de esses órgãos atuarem junto aos estados e municípios para auxiliá-los a apresentarem projetos no contexto desses processos seletivos. Esse mesmo trabalho de divulgação e incentivo relacionado aos processos seletivos do Novo PAC foi realizado pela SEPLAN frente ao Conselho Nacional de Secretários de Estado de Planejamento (ConSEPLAN).

A inclusão do Novo PAC com entregas e medidas institucionais e normativas no PPA 2024-2027 é algo novo no contexto de um plano plurianual e representa apenas o início de um processo. Como desdobramento, será necessária a regulamentação da lei do PPA para trazer, entre outras definições, a forma como essa carteira será mantida atualizada e como deverá ser monitorada. Ademais, ressalta-se o desafio de integrar os sistemas de acompanhamento da execução da carteira do PAC, provavelmente o transfere.gov e o obrasgov.br, com o SIOP, para evitar retrabalho e o risco de informações desencontradas relativas às informações prestadas pelos ministérios no acompanhamento dos empreendimentos. Esse desafio demanda articulação com a Secretaria Especial de Articulação e Monitoramento da Casa Civil da Presidência da República e com a Secretaria de Orçamento Federal –

SOF, do MPO, para a melhoria de ferramentas de gestão.

A própria medida institucional do Novo PAC definida pela SEPLAN aponta para a necessidade de prévia articulação da SEPLAN com a SAM com vistas a integrar os sistemas, evitando-se retrabalho dos ministérios no fornecimento de informações. Também há necessidade de definir como o cadastro dos empreendimentos e medidas institucionais do PAC será mantido atualizado no SIOP e quais são as informações do monitoramento do PPA que poderão contribuir para a gestão do PAC realizada pela Secretaria Especial de Articulação e Monitoramento da Casa Civil da Presidência da República.

4.2. Combate ao Desmatamento e Enfrentamento da Emergência Climática

Um dos primeiros atos do governo eleito em 2023 teve como alvo o combate ao desmatamento, com a edição do decreto que instituiu a Comissão Interministerial Permanente de Prevenção e Controle do Desmatamento, restabeleceu o Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm) e dispôs sobre os Planos de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento no Cerrado, na Mata Atlântica, na Caatinga, no Pampa e no Pantanal.

Para além de fazer cumprir o compromisso eleitoral de buscar o desmatamento líquido zero até 2030 (Coligação Brasil da Esperança, 2022), a urgência na adoção das medidas decorreu da gravidade do cenário encontrado pelo novo governo. A desestruturação institucional, das políticas públicas e do orçamento da área ambiental e climática de 2019 a 2022 resultou no aumento do desmatamento na Amazônia em 60% no período (Gabinete de Transição Governamental, 2022)¹⁸. Além dos prejuízos para a sociedade e

18 Trata-se da maior alta percentual ocorrida em um mandato presidencial desde que as medições por satélite se iniciaram, em 1988 (Gabinete de Transição Governamental, 2022) e no Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm) – 5ª fase – 2023 a 2027 (Brasil, 2023n).

para a biodiversidade, o quadro distanciou o país do cumprimento dos compromissos internacionalmente assumidos para mitigação da emissão de gases de efeito estufa (GEE), notadamente aqueles assumidos no âmbito do Acordo de Paris¹⁹.

A elaboração do PPA 2024-2027 coincidiu, pois, com o esforço de reconstrução da capacidade do Estado para lidar com o desmatamento, problema de grande urgência e complexidade, refletido em um dos programas finalísticos do Ministério do Meio Ambiente e Mudança Climática (MMA), “Proteção e Recuperação da Biodiversidade e Combate ao Desmatamento e Incêndios”. Nesse contexto, o combate ao desmatamento foi definido como prioridade do PPA, a partir de decisão conjunta entre a Secretaria Nacional de Planejamento do Ministério do Planejamento e Orçamento e a Secretaria de Articulação e Monitoramento da Casa Civil.

O complemento da prioridade decorreu do resultado do processo de participação social, que teve o programa finalístico “Enfrentamento da Emergência Climática” como o mais votado entre os 28 programas do PPA 2024-2027 disponibilizados na plataforma Brasil Participativo para escolha popular.²⁰ A temática abarca políticas públicas, planos, programas e outras ações estruturantes do Governo Federal destinadas à mitigação e adaptação às mudanças do clima, a exemplo do próprio combate ao desmatamento, da transição energética, da gestão de riscos de desastres, da transição para uma economia de baixo carbono, entre outras. Nesse sentido, foi decidido que a prioridade consistiria no conjunto de atributos dos diversos programas do PPA 2024-2027 que contribuem para o enfrentamento das mudanças climáticas.

A prioridade está claramente presente na camada estratégica do PPA 2024-2027, constando em dois dos sete indicado-

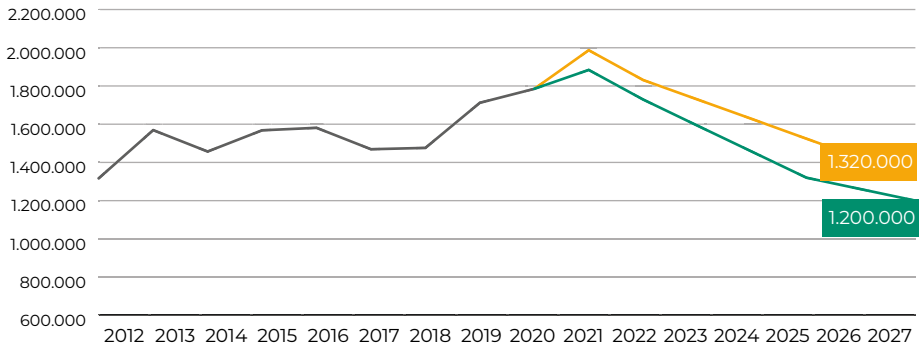
19 Entre as Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDC, na sigla em inglês) definidas pelo Brasil no Acordo de Paris, estão a de reduzir as emissões em 37% em relação a 2005 e a de zerar o desmatamento até 2030. O acordo foi firmado por 189 países em 2015, na 21ª da Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (COP-21).

20 Mais informações sobre a plataforma e o PPA Participativo podem ser encontradas nos capítulos 11 e 12.

5. As Prioridades no Plano Plurianual 2024-2027

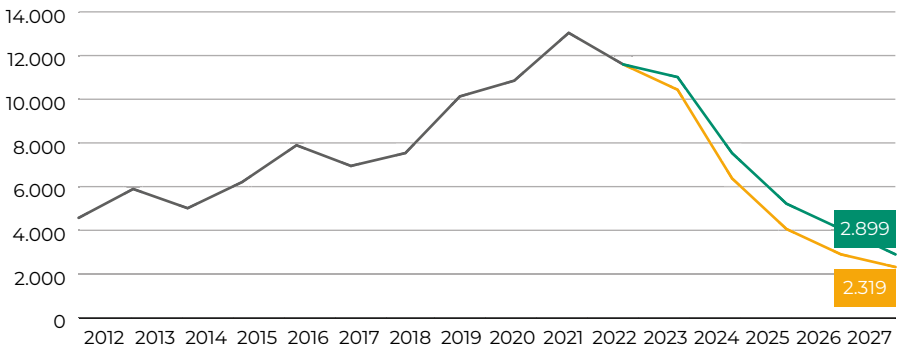
res-chave nacionais associados à visão de país que se busca em 2027:

Gráfico 5. Metas para a Emissão de Gases de Efeito Estufa (GEE) no Brasil (em GgCO₂e), dimensão estratégica do PPA 2024-2027



Fonte: Fonte: Sirene/MCTI e SCNT/IBGE. Projeções MPO, com base em estimativas do IPEA.

Gráfico 6. Metas para o desmatamento no bioma Amazônia (em km²), Dimensão Estratégica do PPA 2024-2027



Fonte: Portal TerraBrasilis/Inpe. Projeções elaboradas pelo MPO com base em informações do MMA.

Os intervalos de metas associados a esses indicadores foram definidos em consonância com as Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDC, na sigla em inglês). Em outubro de 2023, ou seja, após o envio do projeto de lei do PPA ao Congresso Nacional, o governo brasileiro formalizou pedido de atualiza-

ção das metas de redução de GEE para 2025 e 2030, de modo a retomar a ambição apresentada em 2015, por ocasião da assinatura do Acordo de Paris. Para 2025, a meta de emissões passou de 1,52 GtCO₂e para 1,32 GtCO₂e; e, para 2030, passou de 1,32 GtCO₂e para 1,2 GtCO₂e.

Para garantir a coerência da meta indicada no PPA com aquela pactuada perante a Secretaria da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (UNFCCC), o MMA informou à SEPLAN a necessidade de atualização por meio de ofício. Por seu turno, a SEPLAN oficiou o relator do PLN n.º 28/2023, que incorporou a alteração a seu relatório e ao substitutivo apresentado.

Além dos dois indicadores ligados à visão de futuro, a camada estratégica do PPA 2024-2027 possui outros 8 objetivos estratégicos e 9 indicadores-chave nacionais que permitirão monitorar e avaliar o comprometimento do Governo Federal com o enfrentamento da emergência climática.

Na camada tática, a identificação da prioridade tomou como critérios a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), instituída pela Lei n.º 12.187, de 29 de setembro de 2009 e no ato que a regulamenta, o Decreto n.º 9.578, de 22 de novembro de 2018, o qual determina a integração do PPA com a Política Nacional de Mudança Climática (arts. 2º e 19). Outros referenciais utilizados foram o Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima, estabelecido na Portaria MMan.º 150, de 10 de maio de 2016), e as bases do Sistema de Registro Nacional de Emissões (SIRENE), definidas no Decreto n.º 9.172, de 17 de outubro de 2017.

Durante a elaboração do PPA 2024-2027, o esforço de integração entre os instrumentos foi amplificado em face do contexto de reconstrução de políticas públicas e de instituições relacionadas à pauta ambiental e climática. Quando o processo de construção dos programas do PPA iniciou-se, em abril de 2023, a formulação da 5ª edição do PPCDAm ainda estava em curso, sendo o plano lançado em 05 de junho de 2023. A própria PNMC passaria por revisão em 2023, assim como o Plano Nacional de Adaptação, entre outros instrumentos fundamentais para estruturar a atuação

governamental em face da emergência climática.²¹ Nesse cenário, a formulação dos programas do PPA teve como referência instrumentos já estabelecidos e, ao mesmo tempo, foi referência para a construção e revisão de parte desses mesmos instrumentos.

A partir do trabalho realizado nas oficinas e com base nos critérios definidos, identificaram-se e marcaram-se 33 programas finalísticos, 82 objetivos específicos, 280 entregas e 124 medidas institucionais, distribuídos em 17 ministérios.

Os dois programas diretamente relacionados à prioridade, “Proteção e Recuperação da Biodiversidade e Combate ao Desmatamento e Incêndios” e “Enfrentamento da Emergência Climática” foram integralmente marcados, assim como os programas “Transição Energética”, “Gestão de Riscos de Desastres” e os outros dois programas do MMA, “Qualidade Ambiental nas Cidades e no Campo” e “Bioeconomia para um Novo Ciclo de Prosperidade”.

Em outros programas, há dois ou mais objetivos específicos com todas as entregas relacionadas à prioridade, como o “Agropecuária Sustentável”, o “Neoindustrialização, ambiente de negócios e participação na economia internacional” e o “Política econômica para o crescimento e desenvolvimento socioeconômico sustentável e inclusivo”. Por seu turno, há programas em que a relação com a prioridade ocorre em poucos atributos, mas que expressam importantes compromissos com a pauta, como os programas “Portos e Transporte Aquaviário”, “Aviação Civil” e “Mineração Sustentável”.

Os atributos foram marcados no SLOP pela equipe da Secretaria Nacional de Planejamento e submetidos à validação da equipe do Ministério do Meio Ambiente e Mudança Climática. A SEPLAN buscou, ainda, promover a articulação e a coerência entre o PPA e outros instrumentos consolidados em 2023 para estruturar a ação governamental em torno da emergência climática, notadamente com o Plano de Transformação Ecológica (PTE), elaborado pelo Ministério da Fazenda (Brasil, 2023o). A partir de informações fornecidas pelo Ministério da Fazenda, a SEPLAN

21 Conforme Resoluções nº 2 e 3, de 14 de setembro de 2023, do Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM).

identificou as iniciativas do PTE em atributos do PPA, identificando indicadores e metas do PPA que potencialmente fossem úteis ao monitoramento do PTE.

A identificação e a consolidação de programas, objetivos, entregas, indicadores e metas facilita o contínuo alinhamento entre os diversos instrumentos durante as revisões do PPA, aumentando a coerência, a coordenação e a sinergia entre as ações governamentais. Também contribui para a eficiência e a efetividade do monitoramento dos planos, na medida em que reduz retrabalhos e duplicidades de esforços, bem como possibilita mapear e endereçar ajustes e mudanças de rotas que eventualmente sejam necessários.

Além disso, a materialização das ações do Governo Federal voltadas para o enfrentamento da emergência climática no PPA ancora o comprometimento do país em relação ao alcance de suas NDC, tendo em vista o lastro constitucional e legal do plano. Com efeito, a institucionalização dos compromissos assumidos pelo país no instrumento que deve orientar a elaboração e a execução do orçamento anual, robustece a credibilidade e a imagem do país internacionalmente, potencializando a cooperação e a mobilização de recursos em prol de um dos maiores e mais urgentes desafios que o mundo enfrenta.

A manutenção dessa credibilidade requer coordenação de esforços e a constante atualização dos atributos do PPA em consonância com as revisões da Política Nacional de Mudança Climática e dos planos setoriais de adaptação e de mitigação. Considerando a quantidade de órgãos envolvidos (17) e a variedade de instrumentos e iniciativas, destacam-se como desafios para manter esse alinhamento a capacidade de articulação governamental, a disponibilidade de equipes com conhecimento técnico e a interoperabilidade entre sistemas de informações.

4.3. Combate à fome e redução das desigualdades

Em 2022, o Brasil retornou ao Mapa da Fome. O combate à fome, à pobreza e às desigualdades foi um compromisso eleitoral (Coligação Brasil da Esperança, 2022). Desse compromisso derivou inclusive a criação da Secretaria Extraordinária de Combate à Pobreza e à Fome no Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS).

A prioridade aqui tratada refere-se ao enfrentamento da fome ou insegurança alimentar grave e à redução das desigualdades que estão associadas à reprodução do fenômeno social da fome. Mais que isso, a agenda reúne ações no sentido de enfrentar, diminuir e/ou mitigar outros efeitos negativos das desigualdades, para além da insegurança alimentar.

Conforme o normativo que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN (BRASIL, 2006), em seu artigo 3º:

A segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis.

Como medida da percepção das famílias quanto à segurança alimentar no Brasil, as principais pesquisas da área utilizam a Escala Brasileira de Medida Domiciliar de Insegurança Alimentar (Ebia), que classifica os domicílios em quatro categorias:

- Segurança Alimentar (SA): Indica domicílio com acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais
- Insegurança Alimentar (IA) Leve: Preocupação ou incerteza em relação ao acesso aos alimentos no futuro próximo; qua-

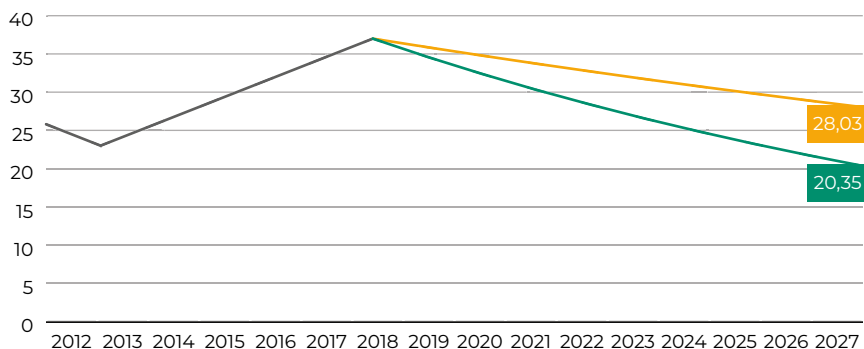
Reconstrução do Planejamento Nacional: Inovações e Desafios do PPA 2024-2027

lidade inadequada dos alimentos resultante de estratégias que visam não comprometer a quantidade de alimentos.

- Insegurança Alimentar Moderada: Indica a presença de redução quantitativa de alimentos e/ou ruptura nos padrões de alimentação resultante de falta de alimentos no domicílio.
- Insegurança Alimentar Grave: É a fome expressa pela realidade de não comer por falta de dinheiro para comprar alimentos; e de fazer apenas uma refeição ao dia ou ficar o dia inteiro sem comer.

O gráfico 7, de indicador de objetivo estratégico 1.1 - *Enfrentar a insegurança alimentar e a pobreza, retirando o Brasil do Mapa da Fome e beneficiando as pessoas em condição de vulnerabilidade social* do PPA, demonstra a série histórica e as projeções dos domicílios com insegurança alimentar no Brasil.

Gráfico 7. Metas para domicílios com insegurança alimentar, Dimensão Estratégica do PPA 2024-2027



Fonte: PNAD anual e POF – IBGE.

Nota: Projeções elaboradas pelo MPO com base em informações do MDS e simulações do IPEA.

Concomitantemente à elaboração do PPA e em sintonia com esse, o Plano Brasil Sem Fome se estruturou em três eixos: 1) Acesso à renda, redução da pobreza e promoção da cidadania; 2) Alimentação adequada e saudável, da produção ao consumo; 3) Mobilização para o combate à Fome. De acordo com ele (Brasil,2023p, p.9):

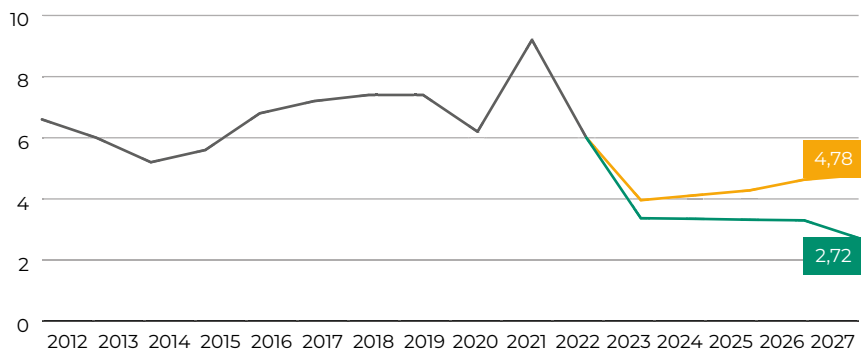
Em 2022, um estudo da Rede de Pesquisadores em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional revelou que 33 milhões de pessoas viviam em condições de insegurança alimentar grave, sem acesso regular a alimentos adequados e suficientes para suprir suas necessidades básicas. Além disso, outras dezenas de milhões haviam reduzido sua alimentação ou conviviam com o medo de passar fome.

Com a fome, também cresceu nos últimos anos o número de pessoas com sobrepeso e obesidade. Em muitos casos, o mesmo corpo vivencia obesidade e insuficiência nutricional, por não ter acesso a uma alimentação saudável.

A fome é associada majoritariamente à extrema pobreza, mas ela é também uma expressão das nossas desigualdades, sua consequência mais grave e perversa. **As desigualdades de renda, regionais, de gênero, raça, geração e origem social convergem para a fome em um ciclo vicioso que se retroalimenta** (grifo nosso).”

Por isso, os indicadores-chave nacionais de pobreza e de desigualdade de renda estão associados a essa agenda. Por meio deles, é possível entender onde se pretende chegar por meio desta agenda prioritária:

Gráfico 8. Metas para taxa de extrema pobreza, Dimensão Estratégica do PPA 2024-2027



Fonte: Pnad Contínua/IBGE. Projeções elaboradas pelo MPO com base em estimativas do IPEA e da SPE/MF. Nota: Linha de US\$ 2,15 por pessoa por dia, convertida pelo fator de paridade do poder de compra de 2017.

Os dados a seguir ilustram a intersecção entre fome e desigualdade:

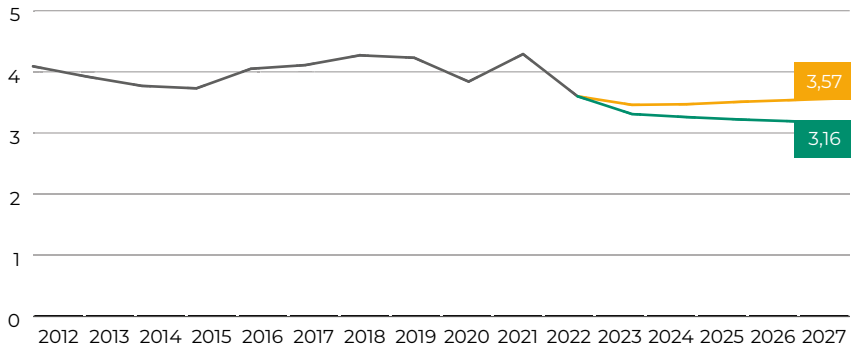
(...) a SA foi maior nos lares chefiados por pessoas brancas (homens: 58,3%; mulheres: 47,5%). Com a IA moderada e grave, é exatamente o contrário: estas condições são mais frequentemente observadas em lares chefiados por pessoas negras (mulheres – IA moderada: 19,7%, IA grave: 22,0%; e homens – IA moderada: 15,8%, IA grave: 14,3%) [...]. Se considerarmos as formas mais severas da IA juntas, ou seja, a IA moderada + grave, encontramos que **4 em cada 10 lares chefiados por mulheres negras apresentavam privação de acesso aos alimentos e, em dois destes, seus moradores se encontravam em situação de fome** (PENSSAN, 2023, p.36, grifo nosso).

Além das desigualdades de gênero e raça, há a questão da pobreza infantil:

A prevalência mais alta de IA grave em domicílios chefiados por mulheres negras, comparativamente aos demais, foi também observada quando as famílias tinham crianças menores de 10 anos (IA grave: 23,8%). Do mesmo modo, a IA moderada foi também maior neste grupo de domicílios (23,3%) (PENSSAN, 2023, p.41)

Outro dos sete indicadores-chave nacionais da visão de futuro do país no PPA 2024-2027 trata da desigualdade de renda, cujo histórico e projeção encontram-se no gráfico a seguir.

Gráfico 9. Metas para a razão entre as rendas dos 10% mais ricos e dos 40% mais pobres, Dimensão Estratégica do PPA 2024-2027



Fonte: Pnad Contínua/IBGE. Projeções elaboradas pelo MPO com base em estimativas do IPEA e da SPE/MF.

Posto isso, a agenda é composta por atributos do PPA de 32 programas, sendo 80 objetivos específicos, 254 entregas e 91 medidas normativas e institucionais.

Cabe destacar que ações destinadas a indivíduos com marcadores sociais específicos (gênero, situação de rua, raça e etnia, especialmente) têm potencial maior de reduzir as desigualdades, tendo sido incluídas com objetivo de explicitar a ação governamental nesse sentido. Além disso, temas como ampliação dos serviços de saúde, direitos dos trabalhadores, microcrédito, inclusão socioeconômica, transferência de renda, assistência social, política de cuidados, entre outros, complementam as ações de enfrentamento às desigualdades.

Há ainda um conjunto de políticas ligado mais diretamente ao combate à fome, que abarcam temas como produção de alimentos saudáveis, segurança hídrica, agricultura familiar, agroecologia, crédito rural, transferência de renda, assistência social, entre outros.

A repetição de alguns temas demonstra que não existe divisão clara entre o enfrentamento da fome e das desigualdades: as iniciativas têm efeitos complementares e retroalimentados entre as duas temáticas. Por exemplo, ao se transferir renda para uma família negra cuja referência familiar seja uma mulher, es-

pera-se ao mesmo tempo, proporcionar meios para a aquisição de alimentos, diminuir a diferença de renda entre pessoas negras e pessoas brancas, entre homens e mulheres.

Obviamente que iniciativas isoladas não são capazes de causar tal efeito, sendo requerido um conjunto de políticas públicas para que as pessoas sejam atendidas e os resultados pretendidos sejam gerados. A título de ilustração, para que a transferência de renda seja possível, utiliza-se o Cadastro Único para cadastrar a famílias, que a ele chegam normalmente por meio de um equipamento da assistência social. Dentro da assistência social, as pessoas ainda podem ser encaminhadas a outras políticas públicas e programas. Uma pessoa em situação de rua, por exemplo, pode ser incluída em políticas de moradia, acolhimento, inclusão socioeconômica, equipamentos ou programas de segurança alimentar e nutricional etc.

Como se percebe nesse rápido exercício de trajetória dentro das políticas públicas, as políticas do MDS apresentam-se com destaque na prioridade, pois não só entregam programas ou políticas a pessoas em situação de vulnerabilidade, mas também viabilizam a essas pessoas encontrar outras políticas sociais.

Há que se considerar que, ainda que todo esse conjunto de políticas sociais seja disponibilizado às famílias, seus efeitos no tocante ao combate à fome serão potencializados se: 1) houver alimentos saudáveis em quantidade adequada e bem distribuída nos territórios; 2) o preço ou a disponibilidade dos alimentos saudáveis for acessível à população em insegurança alimentar grave; e 3) as condições de produção e/ou econômicas sejam direcionadas para que a produção da alimentação saudável esteja presente.

Sendo assim, constam na prioridade políticas que concorrem para maior produção de alimentos saudáveis em variados formatos. Desde a disponibilização de crédito e seguro rural, tanto para o agronegócio quanto para a agricultura familiar, até o enfrentamento da insegurança hídrica na produção. Existem, ainda, iniciativas de desenvolvimento de produção orgânica, agroecológica e agroflorestal em diversos tipos de atividades como pesca, agropecuária e agricultura.

Também está incluída na prioridade a formação de estoques de alimentos para contribuir para a sustentação de preços aos produtores(as) e ampliação da oferta de produtos básicos no mercado interno, assim como armazenagem e aquisição da produção via Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

Nesse contexto, destacam-se as ações voltadas a públicos específicos como mulheres, quilombolas, povos e comunidades tradicionais, povos indígenas e juventude, entre outros. Para além de estimular a produção de alimentos saudáveis para a sociedade em geral, as iniciativas concorrem para diminuição da vulnerabilidade dos públicos e até mesmo para preservação ambiental dos territórios por eles habitados.

De forma geral, o que se observa na Agenda Prioritária Combate à Fome e Redução das Desigualdades está em linha com os três objetivos do Plano Brasil Sem Fome:

- Tirar o Brasil do Mapa da Fome da FAO.
- Reduzir a insegurança alimentar e nutricional, especialmente a insegurança alimentar grave.
- Reduzir, ano a ano, as taxas de pobreza da população.

4.4. Neoliberalização, trabalho, emprego e renda

Reverter o quadro de desindustrialização do país, em bases sustentáveis e de maior valor agregado, impulsionadas pela intensidade tecnológica e pela inovação, tornou-se missão do novo Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC), comandado pelo Vice-Presidente da República (Gabinete de Transição Governamental, 2022), e, por conseguinte, do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI)²².

22 O CNDI, reestruturado pelo Decreto 11.482, de 6 de abril de 2023, tem por finalidade propor ao Presidente da República, políticas nacionais e medidas específicas destinadas a promover o desenvolvimento industrial.

Reconstrução do Planejamento Nacional: Inovações e Desafios do PPA 2024-2027

Por meio da Resolução CNDI/MDIC n.º 1, de 6 de julho de 2023, o CNDI propôs ao Presidente da República as diretrizes de uma nova política industrial, que passou a ser chamada de Neointustrialização. A resolução estabelece que o desenvolvimento industrial do país deve ser pautado por princípios de inclusão socioeconômica, equidade, sustentabilidade, promoção do trabalho decente e melhoria da renda, entre outros.

Também define que a nova política industrial deve ser estruturada em torno de missões ou desafios da sociedade brasileira que o processo de Neointustrialização deve endereçar, favorecendo a realização de transformações econômicas e sociais que levem à superação dos entraves ao desenvolvimento brasileiro.

Quadro 1. Missões da Nova Política Industrial

- I. Cadeias agroindustriais sustentáveis e digitais para a segurança alimentar e nutricional;
- II. Complexo econômico industrial da saúde resiliente para robustecer o SUS e ampliar o acesso à saúde;
- III. Infraestrutura, saneamento, moradia e mobilidade sustentáveis para a integração produtiva e o bem-estar nas cidades;
- IV. Transformação digital da indústria para ampliar a produtividade;
- V. Bioeconomia, descarbonização, e transição e segurança energéticas para garantir os recursos para as futuras gerações; e
- VI. Tecnologias de interesse para a soberania e a defesa nacionais.

A definição da nova política industrial, chamada Neointustrialização, como prioridade do PPA 2024-2027, foi elaborada conjuntamente pela SEPLAN, Casa Civil e Secretaria-Executiva do CNDI (SE-CNDI), durante a elaboração da minuta da Resolução, tendo em vista a convergência entre os princípios e diretrizes da nova política industrial e os valores e diretrizes do PPA 2024-2027.

A dinâmica das oficinas de elaboração do plano plurianual, que favoreceu a interação entre os diversos órgãos envolvidos nas missões, também contribuiu para que a SE-CNDI e a Secretaria Nacional de Planejamento promovessem o alinhamento das iniciativas do PPA e da nova política industrial. As unidades passaram, então, a atuar de forma articulada, buscando a complementariedade e a coerência dos instrumentos.

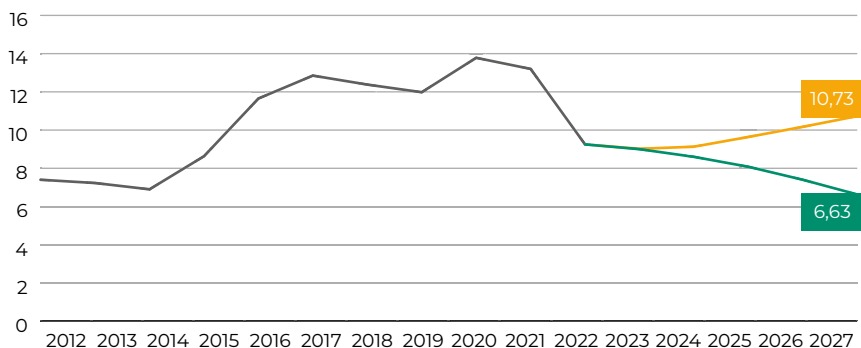
Quanto à temática “Trabalho, emprego e renda”, a sua integração à prioridade decorreu do processo participativo, em face da expressiva votação no programa “Promoção do Trabalho Digno, Emprego e Renda” na Plataforma Brasil Participativo. O programa foi o quarto mais votado, além de ter sido amplamente destacado durante as plenárias estaduais pelos movimentos sociais. Nesse sentido, a prioridade também passou a contemplar as políticas de promoção do trabalho digno, emprego e renda, como:

- intermediação de mão de obra;
- qualificação profissional;
- crédito para atividades empreendedoras e microcrédito produtivo orientado;
- inspeção do trabalho e combate ao trabalho análogo ao trabalho escravo;
- combate à discriminação, assédio, violência e riscos em ambientes de trabalho;
- aprendizagem profissional;
- economia popular e solidária.

Dois dos sete indicadores-chave nacionais vinculados à visão de futuro do PPA espelham a prioridade (gráficos 10 e 11).

Reconstrução do Planejamento Nacional: Inovações e Desafios do PPA 2024-2027

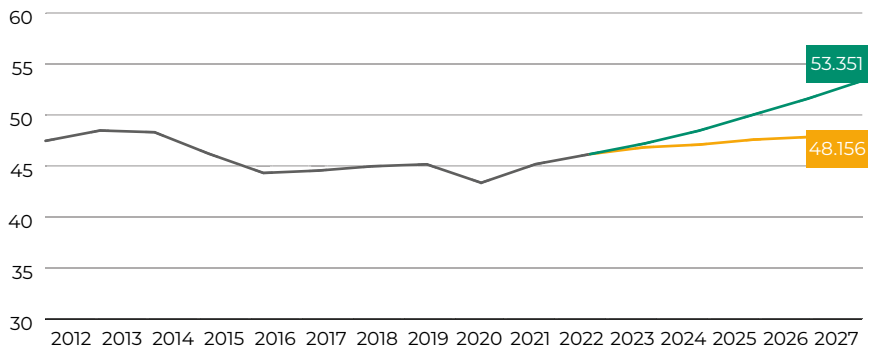
Gráfico 10. Metas para a taxa de desemprego, Dimensão Estratégica do PPA 2024-2027



Fonte: Pnad Contínua/IBGE.

Nota: Projeções elaboradas pelo MPO com base em estimativas do IPEA e da SPE/MF

Gráfico 11. Metas para o produto interno bruto per capita (em R\$ de 2022), Dimensão Estratégica do PPA 2024-2027



Fonte: Pnad Contínua/IBGE.

Nota: Projeções elaboradas pelo MPO com base em estimativas do IPEA e da SPE/MF.

Outros três objetivos estratégicos e seis indicadores-chave nacionais servirão ao monitoramento dos progressos pretendidos. Entre eles, destaca-se a razão de emissão de GEE da indústria pelo PIB industrial, que mostra o alinhamento desta prioridade com o enfrentamento da emergência climática. Espera-se passar de 53g/R\$, apurados em 2020, para 41,3 g/R\$, podendo chegar a 44,4g/R\$. Também serão acompanhados: a evolução das exportações de manufaturados de média e alta intensidade tecnológica, o valor adicionado da indústria de transformação, a produtividade por pessoal ocupado, entre outros aspectos.

A prioridade consolida **46 programas**, totalizando **141 objetivos específicos, 489 entregas e 178 medidas institucionais e normativas**, de **26 órgãos**. Os programas de maior destaque para a prioridade são: **Neoindustrialização, ambiente de negócios, e participação econômica internacional; Inovação nas empresas para uma nova industrialização; e Promoção do trabalho decente, emprego e renda.**

Os critérios utilizados para mapear a prioridade no PPA foram a Resolução CNDI/MDIC n.º 1/2023 e as políticas de promoção do trabalho digno, emprego e renda, já mencionadas. Os atributos foram submetidos à SE-CNDI para validação, que realizou trabalho de classificação segundo a sua proximidade às diretrizes da nova política industrial. Foram identificados 239 atributos com relação próxima, 187 com relação intermediária e 156 com relação distante da nova política industrial. Os atributos com menor relação com a política industrial são aqueles mais próximos da pauta de promoção do trabalho decente, emprego e renda.

Assim como nos demais casos, **um grande desafio é a coordenação de tantos órgãos e o monitoramento das ações a serem empreendidas**. Quanto à pauta de Neoindustrialização, o plano de trabalho da nova política industrial, aprovado em janeiro de 2024, prevê que o monitoramento dos resultados da política será realizado por meio do PPA, ficando a cargo da SE-CNDI o acompanhamento pari-passu de iniciativas mais críticas.

Outro grande desafio trata da integração com o orçamento anual, necessário para se estimar qual o esforço de fi-

nanciamento por parte do governo para promover o desenvolvimento industrial do país, em bases tecnológicas, inovadoras e sustentáveis e em direção a uma economia verde, diversificada, complexa e adensada, com condições de trabalho dignas e geração de emprego e renda.

4.5. Educação Básica

Segundo a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394/96):

Art. 21 A educação escolar compõe-se de:

I – Educação básica, formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio;

Art. 22 A educação básica tem por finalidades desenvolver o educando, assegurar-lhe a formação comum indispensável para o exercício da cidadania e fornecer-lhe meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores.

Sendo assim, a agenda prioritária aqui tratada envolve políticas envolvidas em promover a Educação Básica no Brasil, notadamente com o protagonismo de políticas educacionais promovidas pelo Ministério da Educação (MEC), porém não apenas por ele.

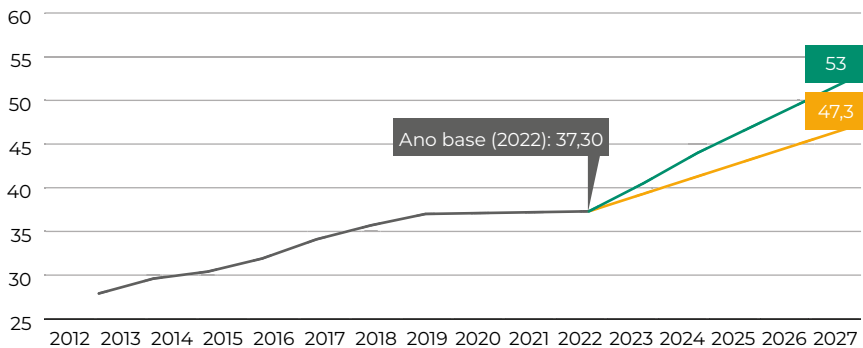
O impacto das políticas e programas desenvolvidos no âmbito desta agenda é massivo: com base no Censo Escolar da Educação Básica de 2022, 47,4 milhões de estudantes estavam matriculados em 178,3 mil escolas de educação básica (INEP, 2023). Portanto, cerca de 22% da população brasileira está matriculada em alguma modalidade da Educação Básica.

Nesse contexto, o programa “Educação Básica Democrática, com qualidade e equidade” apresenta-se como central, pois registra resultados concernentes às etapas da educação básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio), além de importantes programas e políticas, como: Educação em Tempo Integral (ETI); educação especial, direcionada para

pessoas com deficiência; educação digital; educação escolar no campo e para povos indígenas e quilombolas; e alfabetização de jovens e adultos.

Destacam-se indicadores de cobertura – percentual da população de 0 a 3 anos que frequenta escola/creche; percentual de alunos da educação básica pública que pertencem ao público-alvo da ETI e que estão em jornada de tempo integral –, e de resultado, como os indicadores envolvendo melhoria do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) nos diversos níveis, a maioria previstos, inclusive, na camada estratégica do PPA, como indicadores-chave dos objetivos estratégicos²³ 1.3 – *Ampliar o acesso e a qualidade da educação infantil e do ensino fundamental, com foco no desenvolvimento integral de estudantes* (Gráficos 12 e 13) e 1.4 – *Ampliar a qualidade dos ensinos médio, técnico e superior preparando cidadãos e cidadãs para lidar com os desafios profissionais e éticos em um mundo em intensa transformação tecnológica* (Gráfico 14):

Gráfico 12. Metas para proporção da população de 0 a 3 anos frequentando creche ou pré-escola, Dimensão Estratégica do PPA 2024-2027



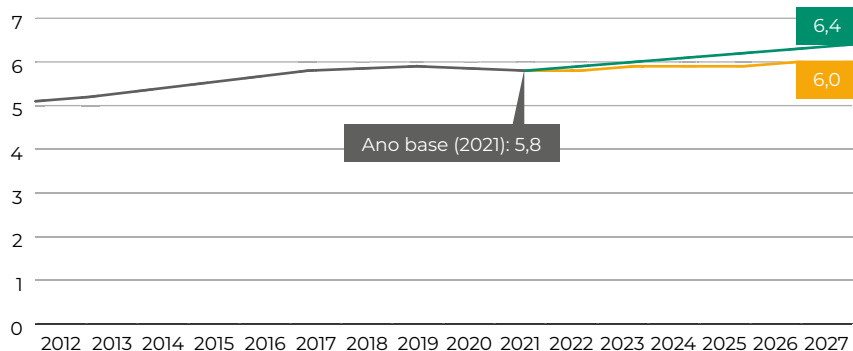
Fonte: Inep/MEC.

Nota: Projeções MPO, com base em informações do MEC.

23 Atenção para eventuais diferenças entre as metas dos objetivos específicos dos programas, que por vezes tratam de um recorte particular (como escolas públicas) e as metas da camada estratégica, que podem ser mais amplas (resultados de todos os tipos de escolas).

Reconstrução do Planejamento Nacional: Inovações e Desafios do PPA 2024-2027

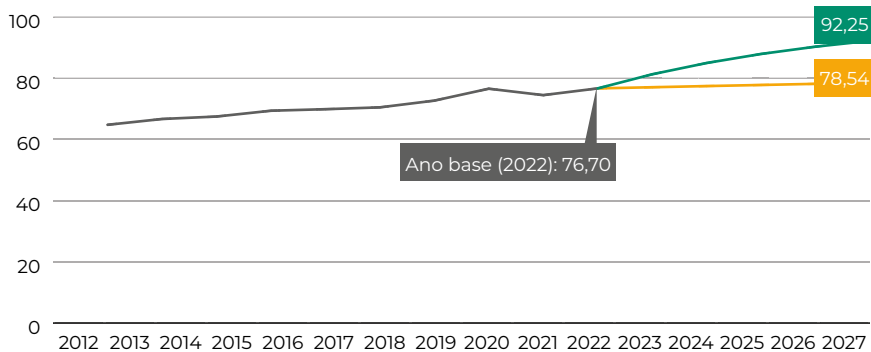
Gráfico 13. Metas para Ideb anos iniciais do ensino fundamental, Dimensão Estratégica do PPA 2024-2027



Fonte: Inep/MEC.

Nota: Projeções MPO, com base em informações do MEC e estimativas do IPEA.

Gráfico 14. Metas para proporção da população de 15 a 17 anos frequentando escola ou com ensino médio concluído (%), Dimensão Estratégica do PPA 2024-2027



Fonte: Inep/MEC.

Nota: Projeções MPO, com base em informações do MEC e estimativas do IPEA.

No total são 7 (sete) indicadores-chave correlacionados nesta prioridade, na qual se incluem os 3 (três) da seleção exemplificativa acima.

Além disso, o programa foca em resultados para estruturação da rede de educação básica, contemplando a assistência financeira para o cofinanciamento de transporte e alimentação escolar, assim como apoio para construção, reforma e ampliação da rede física escolar e promoção do acesso à Internet banda larga na rede.

Ainda em termos de estruturação da rede básica, são apresentados resultados referentes à elaboração de planos decenais, levantamentos estatísticos, exames e avaliações da rede, assim como a formação de professores e profissionais da educação básica.

Conforme já citado, não apenas políticas do Ministério da Educação participam da agenda prioritária. Participam ainda:

- Ministério das Comunicações, por meio da entrega “Escolas conectadas: inclusão e transformação digital”, que procura a inclusão digital de escolas;
- Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, que promoverá o acesso do público da Reforma Agrária, quilombolas e povos e comunidades tradicionais ao Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA);
- Ministério da Igualdade Racial, que pretende aperfeiçoar as políticas de educação para ampliar a participação de pessoas negras na educação básica, procurando diminuir a diferença entre a média de anos de estudo da população branca e população negra com 25 anos de idade;
- Ministério dos Povos Indígenas também prevê atuação quanto à escolaridade de seu público

Notadamente, o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome implementa a condicionalidade de educação do Programa Bolsa Família, que pretende ampliar e incentivar o acesso e a permanência na escola das crianças e adolescentes beneficiárias do programa. Nessa prioridade, articulam-se 7 programas, por meio de 29 objetivos específicos, 59 entregas e 12 medidas institucionais e normativas.

4.6. Saúde – Atenção primária e especializada

Os níveis de atenção e assistência à saúde no Brasil são estabelecidos pela Portaria 4.279, de 30 de dezembro de 2010, que estabelece as diretrizes para a organização da Rede de Atenção à Saúde no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), sendo eles: atenção primária e atenção especializada, essa última, dividida em secundária e terciária. Conforme esclarece o Ministério da Saúde (Brasil, 2022d):

Atenção Primária à Saúde

As Unidades Básicas de Saúde (UBS), estabelecimentos da APS, conhecidos em muitos locais como postos de saúde, realizam ações e atendimentos voltados à prevenção e promoção à saúde. Nas UBS é possível fazer exames e consultas de rotina com equipes multiprofissionais e profissionais especializados em saúde da família, que trabalham para garantir atenção integral à saúde no território.

(...)

As pessoas podem procurar a Unidade Básica de Saúde mais próxima da residência para atendimentos em praticamente todas as situações, exceto aquelas em que há risco de morte, quando se deve procurar atendimento de urgência e emergência em Unidades de Pronto Atendimento (UPA 24h), hospitais gerais ou serviços habilitados em média e alta complexidade. (...)

Atenção Especializada

A atenção especializada é dividida em dois elementos (atenção secundária e terciária), que são, respectiva-

mente, média e alta complexidade (ambulatorial e especializada hospitalar). A média complexidade é composta por serviços especializados encontrados em hospitais e ambulatórios e envolve atendimento direcionado para áreas como pediatria, ortopedia, cardiologia, oncologia, neurologia, psiquiatria, ginecologia, oftalmologia entre outras especialidades médicas. (...)

Hospitais gerais de grande porte, hospitais universitários, Santas Casas e unidades de ensino e pesquisa fazem parte do nível de alta complexidade da atenção especializada. São locais com leitos de UTI, centros cirúrgicos grandes e complexos. Também envolve procedimentos que demandam tecnologia de ponta e custos maiores, como os oncológicos, cardiovasculares, transplantes e partos de alto risco.

Os dois níveis de atenção são integrados e funcionam articulados. Comumente, o atendimento na atenção primária encaminha os pacientes para atenção especializada de média complexidade. De forma similar, casos não resolvidos ou que necessitem de intervenções mais complexas são encaminhados da média para a atenção especializada de alta complexidade.

A prioridade se estrutura principalmente por meio dos Programas “Atenção Primária à Saúde” e “Atenção Especializada à Saúde”, porém também abarca outros 7 programas, 14 objetivos específicos, 58 entregas e 20 medidas institucionais.

No caso da Atenção Primária à Saúde, destacam-se resultados ligados à ampliação de cobertura dos serviços de saúde primária e do atendimento a públicos vulnerabilizados específicos (ribeirinhos, quilombolas, pessoas em situação de rua, privadas de liberdade, entre outros).

Quanto ao programa Atenção Especializada em Saúde, o caráter de expansão da cobertura persiste, com especial atenção à redução das filas de espera para procedimentos eletivos de atenção especializada em saúde.

Em outros programas fora do Ministério da Saúde, incluem-se ações e programas dos seguintes Ministérios:

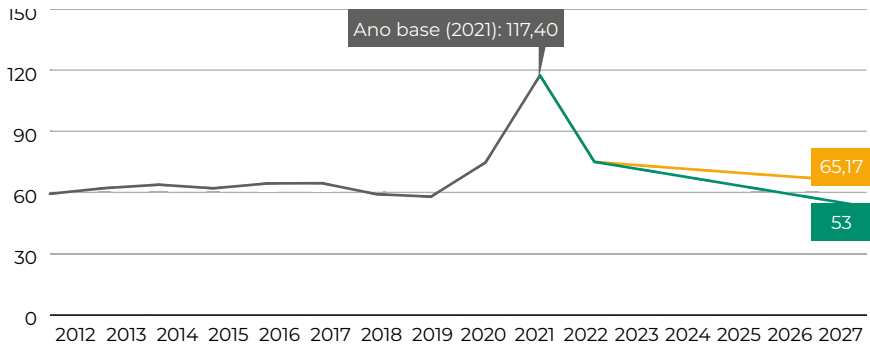
- Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, produzindo radioisótopos e radiofármacos aos Centros de Medicina Nuclear do país.
- Ministério da Educação, por meio da ampliação de vagas e criação de novos cursos médicos nas Universidades Federais, com ênfase em regiões com maior carência de profissionais, otimizando a capacitação dos profissionais em área da saúde em nível de pós-graduação, auxiliando na ampliação dos serviços de saúde de forma geral.
- Ministério da Igualdade Racial, promovendo a ampliação de municípios com Política Nacional de Saúde Integral da População Negra implantada e incentivando ações de saúde da juventude negra, especialmente nos 163 municípios que concentram mortes violentas intencionais.

Destacamos aqui a ampliação do acompanhamento da condicionalidade de saúde do Programa Bolsa Família com objetivo de ampliar o acesso dos beneficiários da transferência de renda aos serviços de saúde, em particular, a vacinação e o acompanhamento nutricional das crianças; e a realização dos exames de pré-natal para as mulheres identificadas como gestantes.

Ademais, a prioridade relaciona-se com 3 indicadores-chave nacionais dos objetivos estratégicos 1.2 – *Ampliar o acesso da população à saúde pública de qualidade por meio do fortalecimento do Sistema Único de Saúde* (Gráficos 15 e 16) e 1.8 – *Promover os direitos dos povos indígenas, quilombolas e populações tradicionais, assegurando vida digna e cidadania com a valorização da sua cultura, tradições, modos de vida conhecimentos* (Gráfico 17):

5. As Prioridades no Plano Plurianual 2024-2027

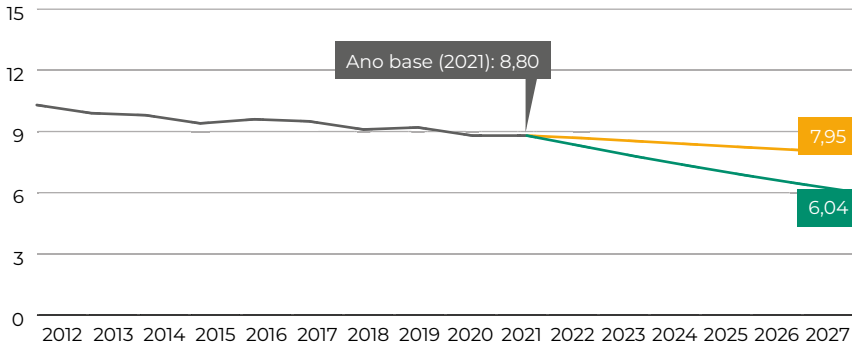
Gráfico 15. Metas para Razão de mortalidade materna, Dimensão Estratégica do PPA 2024-2027



Fonte: SIM/Sinasc e Busca Ativa/MS.

Nota: Projeções MPO, com base em informações do MS e estimativas do IPEA.

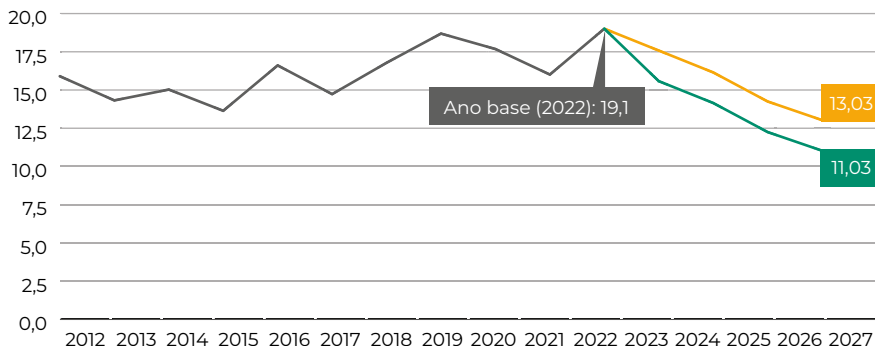
Gráfico 16. Metas para mortalidade infantil neonatal, Dimensão Estratégica do PPA 2024-2027



Fonte: SIM/Sinasc e Busca Ativa/MS.

Nota: Projeções MPO, com base em informações do MS e estimativas do IPEA.

Gráfico 17. Metas para taxa de mortalidade infantil indígena por causas evitáveis, Dimensão Estratégica do PPA 2024-2027



Fonte: Siasi/MS.

Nota: Projeções MPO, com base em informações do MS.

5. Lições aprendidas

O potencial do PPA como âncora do comprometimento do governo brasileiro com compromissos estratégicos foi desvelado com as iniciativas de construção, marcação e consolidação das prioridades em anexo específico da lei. A sistematização de programas, objetivos, entregas, indicadores e metas facilita o contínuo alinhamento entre os diversos instrumentos durante as revisões do PPA, aumentando a coerência, a coordenação e a sinergia entre as ações governamentais. Também contribui para a eficiência e a efetividade do monitoramento dos planos, enquanto reduz retrabalhos e duplicidades de esforços, bem como possibilita mapear e endereçar ajustes e mudanças de rotas que eventualmente sejam necessários.

Com efeito, como mencionado no início do capítulo, o monitoramento é um dos aspectos considerados na definição de prioridades. Em pesquisa realizada com a rede de planejamento e outros participantes da elaboração do PPA (Anexo 1), 82% dos

respondentes afirmaram que concordam integral ou parcialmente (42% e 40%, respectivamente) com a frase: **“O monitoramento intensivo das prioridades do PPA pode contribuir para o alcance de suas metas.”**

Contudo, um grande desafio à eficiência e à efetividade das prioridades está na manutenção do alinhamento entre o PPA e os planos que estruturam cada prioridade, dado o dinamismo da agenda governamental. Esse desafio é tanto maior quanto maior o número e a variedade de setores, instrumentos e iniciativas que integram a prioridade. Contudo, pode ser manejado a partir do aprimoramento da capacidade de articulação governamental, da disponibilidade de equipes com conhecimento adequado e da interoperabilidade entre sistemas de informações.

Sobre esses pontos, destaca-se a sugestão advinda da pesquisa realizada de integração do monitoramento do PPA às instâncias de governança já estabelecidas, como o Comitê Intermunicipal sobre Mudança do Clima (CIM), com geração de alertas e informações qualitativas sobre os gargalos para que as adequações necessárias sejam realizadas. Especificamente quanto ao monitoramento do Novo PAC, a integração do processo no PPA (SIOP) com o Sistema Governa foi mencionada seis vezes nas perguntas abertas, como forma de evitar superposição e retrabalho no monitoramento de entregas.

Sobre o sistema, a pesquisa revela que o SIOP é instrumento adequado para o monitoramento do PPA. No entanto, deve ser aprimorado para viabilizar o monitoramento intensivo das prioridades, como revelam as recorrentes menções ao sistema nas perguntas abertas, tendo sido apontada a necessidade de melhorar operacionalidade, de estar sempre aberto para captação da informação, entre outros pontos.

Outra manifestação comum nas perguntas abertas foi a definição prévia (melhor momento para estabelecimento de indicadores e metas) e ampla divulgação da dimensão estratégica (que engloba as prioridades) para a maior integração/alinhamento da dimensão estratégica e tática. A estruturação do sistema de indicadores nacionais e de objetivos estratégicos, e do próprio

Reconstrução do Planejamento Nacional: Inovações e Desafios do PPA 2024-2027

MPO e da própria SEPLAN, ficam de legado para a construção mais rápida das próximas prioridades, possibilitando melhorias na elaboração dos PPAs seguintes.

Por fim, destaca-se como desafio ao monitoramento e ao desempenho das prioridades a integração do PPA com o orçamento anual. Com essa integração, será possível acompanhar se e como as prioridades de governo pactuadas para o quadriênio de vigência do plano se concretizam nos orçamentos anuais, principal instrumento de financiamento de políticas públicas. Desse modo, amplia-se a transparência entre o custo da atuação governamental e os seus benefícios para a sociedade, elemento essencial para materializar e qualificar a participação e o controle sociais em prol da melhoria do gasto público.



6

**Transversalidade
no planejamento
e no orçamento
brasileiros: as
inovações do ciclo
2024-2027**

**Daiane Boelhouwer Menezes
Elaine de Melo Xavier
Virgínia de Ângelis Oliveira de Paula**

1. Introdução

O desafio da integração das políticas públicas a fim de lidar com problemas que ultrapassam as competências de um único órgão, bem como de incorporar novas linhas de trabalho, construídas a partir da filiação a novas perspectivas, valores e objetivos não é novo, sendo este o início de um processo de construção que seguirá se desenvolvendo ao longo dos anos iniciais do PPA 2024-2027. O Governo Federal teve experiências anteriores em incorporar o instrumento de gestão da transversalidade, no PPA 2004-2007, no PPA 2012-2015 e no PPA 2016-2019 (Rodrigues; Xavier, 2019). Entretanto, é a primeira vez que a Lei do PPA traz a definição ds transversalidades e, mais importante, faz uma marcação *ex ante* de atributos e os traz em anexo específico, o que confere ao tema mais nitidez e transparência.

No primeiro caso, 2004-2007, a transversalidade apareceu como diretriz para a elaboração e a gestão do plano. A proposta era que os chamados “temas transversais” (meio ambiente; gênero; raça; etnia; idosos; e ciência, tecnologia e informação, entre outros) do PPA tivessem um arranjo particular de gestão, de modo a introduzir “uma cultura de gestão pública transversal”, a qual requiriria ao mesmo tempo, a construção de uma institucionalização para estes temas e um permanente processo de conscientização e capacitação dos funcionários e gestores públicos. Desse modo, o Plano de Gestão do PPA 2004-2007 (Brasil, 2004) previa que cada um dos temas transversais fosse gerido por meio de uma Câmara do Conselho de Governo e seu Comitê Executivo, bem como por Grupo(s) de Trabalho. Esses espaços de gestão definiriam as metas a serem alcançadas no âmbito dos programas relacionados a cada um dos temas, as quais seriam inseridas no Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPLAN)²⁴ e apresentadas nos sites dos ministérios responsáveis a fim de possibilitar o monitoramento de seu andamento e a conferir transparência à ação governamental.

24 O Sigplan foi substituído posteriormente pelo atual Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP).

6. Transversalidade no planejamento e no orçamento brasileiros: as inovações do ciclo 2024-2027

No segundo caso, 2012-2015, embora a transversalidade tenha sido utilizada como um parâmetro na definição dos “Programas Temáticos”, atendendo à demanda do Fórum Interconselhos, o foco esteve em oferecer “formas alternativas de organização das informações contidas no Plano, que permitem apreender a ação planejada para assuntos que estão dispersos nos programas temáticos, fazendo uso da maior capacidade do PPA 2012-2015 de revelar os compromissos de governo para os públicos específicos. São, desse modo, uma referência, outra perspectiva, para o seu monitoramento” (Brasil, 2014a, p.9). Assim, foram instituídas nove “Agendas Transversais”: (1) Igualdade racial, comunidades quilombolas e povos e comunidades tradicionais; (2) Povos indígenas; (3) Políticas para mulheres; (4) Criança e adolescente; (5) Juventude; (6) Pessoa idosa; (7) Pessoa com deficiência; (8) População em situação de rua; e (9) População LGBT.

No terceiro caso, 2016-2019, as Agendas Transversais do PPA eram “recortes transversais de seus atributos onde são agregados os Programas, Objetivos, Metas e Iniciativas relacionados a um público (como povos indígenas, criança e adolescente, LGBT, entre outros) ou temática específica (como usos múltiplos da água, economia solidária)”, que “permite a agregação de ações antes dispersas no plano em um *locus* comum, permitindo entender como determinado tema transversal é tratado no plano como um todo” (Brasil, 2018a).

Neste PPA 2024-2027, o conceito de Agendas Transversais é o de “conjunto de atributos que encaminha problemas complexos de políticas públicas, podendo contemplar aquelas focalizadas em públicos-alvo ou temas específicos, que necessitam de uma abordagem multidimensional e integrada por parte do Estado para serem encaminhados de maneira eficaz e efetiva”. As cinco Agendas Transversais (Crianças e Adolescentes; Mulheres, Igualdade Racial, Povos Indígenas e Ambiental) são executadas por vários órgãos e unidades orçamentárias, mas têm centralidade de orientação técnica no ministério ou secretaria que possui a coordenação da temática. Seu desenvolvimento se deu, como narrado no capítulo 2, nas oficinas do PPA, quando seto-

riais foram induzidos a pensar seus próprios programas a partir de agendas pré-selecionadas, e houve forte interação entre atores governamentais distintos.

Conforme já tratado no primeiro relatório da Série Planejamento Nacional “Agenda Transversal: Crianças e Adolescentes” (Brasil, 2023e), o primeiro objetivo da marcação das entregas e resultados referentes às Agendas é ter um mapa geral no PPA 2024-2027. Dessa maneira, é possível pensar em outras formas de integração de políticas, verificar sobreposições de entregas e pontos nos quais é preciso ter maior cobertura ou ainda outros tipos de políticas públicas que precisam ser trabalhadas. Posteriormente, o mapeamento da atuação dos demais entes federativos poderá ser feito em complementação ao conjunto de políticas públicas para cada uma das agendas no país.

O segundo objetivo do acompanhamento dos atributos dessas Agendas é dar transparência ao que o Governo Federal está entregando aos públicos ou temas abarcados. Os indicadores acompanhados servem para alimentar o processo de monitoramento e avaliação das políticas públicas, para que seja possível aperfeiçoá-las e se chegar a melhores resultados e maior eficiência do gasto.

O terceiro objetivo é o de avançar na forma de governança das Agendas. Isto é, definir responsáveis e atores relevantes que, por meio de sua atuação, criem métodos e instrumentos que possibilitem a integração das políticas públicas para que os públicos ou temas tenham os melhores resultados possíveis do que é ofertado pelo Governo Federal.

Nas próximas seções, são apresentadas a metodologia de construção das cinco Agendas Transversais no PPA 2024-2027 e também no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) 2024; os resultados, isto é, os números de atributos marcados em cada Agenda no PPA 2024-2027 e o valor associado a ela no PLOA 2024; e as lições aprendidas no âmbito do processo de elaboração do Plano, inclusive com resultados da pesquisa feita com a rede de planejamento sobre essa temática, mencionada na introdução e em diversos capítulos desse livro, que podem contribuir para o avanço das Agendas.

2. Metodologia de construção das Agendas Transversais

A provocação sobre a reflexão referente às transversalidades se deu desde o primeiro ciclo de oficinas de construção do PPA 2024-2027, realizado em abril de 2023. Foram realizadas, em todos os ciclos, 125 oficinas na Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), o que equivaleu a 716 horas de interação direta e presencial. Participaram das discussões autoridades e servidores públicos do Governo Federal. As listas das oficinas somadas totalizaram 4.400 presenças.

Desde a definição de quais seriam os programas coordenados por determinado ministério (primeiro ciclo), até a discussão sobre os atributos que comporiam os programas²⁵ (segundo ciclo, ocorrido entre maio e junho de 2023), os demais órgãos interessados foram convidados a participar para destacar o que era mais importante para os públicos ou os temas que representavam. Dessa forma, puderam enriquecer a discussão, ampliar as possibilidades de atendimento de seus objetivos, assim como de acompanhamento de resultados específicos. As percepções dos setoriais de planejamento e de servidores das áreas finalísticas que participaram das oficinas estão descritas na última seção desse capítulo.

No primeiro ciclo, foi apresentada aos órgãos a proposta de **dimensão estratégica** que estava sendo construída para ser validada junto ao Fórum Interconselhos e aos demais órgãos do governo. Entre **os valores e as diretrizes** dessa dimensão, constavam alguns que dizem respeito diretamente às Agendas Transversais aqui tratadas:

- **diversidade e justiça social:** Fortalecer a equidade de gênero, raça e etnia, com respeito à orientação sexual e inclusão de pessoas com deficiência; promover a redução das desigualdades sociais e regionais;

25 Tais como objetivos específicos, indicadores e metas.

- **sustentabilidade socioambiental:** Contribuir com as políticas de adaptação às mudanças climáticas e de mitigação de seus impactos; apoiar a transição para a economia verde, digital e criativa com fortalecimento da ciência, tecnologia e inovação; e fortalecer a dimensão socioambiental nas políticas públicas.

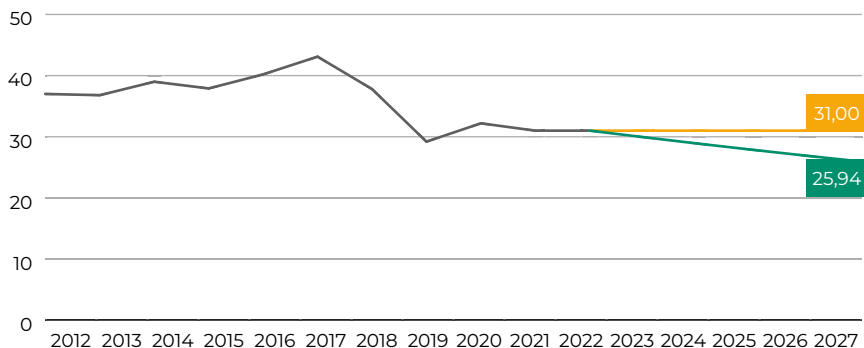
Foram apresentados também os **objetivos estratégicos**, alguns dos quais diretamente relacionados às Agendas Transversais. No **Eixo 1 Desenvolvimento social e garantia de direitos**, destacam-se:

- Ampliar o acesso e a qualidade da educação infantil e do ensino fundamental, com foco no desenvolvimento integral de estudantes;
- Reforçar políticas de proteção e atenção às mulheres, buscando a equidade de direitos, a autonomia financeira, a isonomia salarial e a redução da violência;
- Promover os direitos dos povos indígenas, quilombolas e populações tradicionais, assegurando vida digna e cidadania com a valorização da sua cultura, tradições, modos de vida e conhecimentos;
- Combater o racismo e promover a igualdade racial de modo estruturante e transversal;
- Promover os direitos humanos como instrumento de inclusão social e proteção de pessoas e grupos vítimas de injustiças e opressões.

Dois exemplos de projeção de alcance das metas desses objetivos estratégicos encontram-se nos gráficos a seguir, que fazem parte do conjunto de indicadores-chave nacionais da dimensão estratégica do PPA 2024-2027.

6. Transversalidade no planejamento e no orçamento brasileiros: as inovações do ciclo 2024-2027

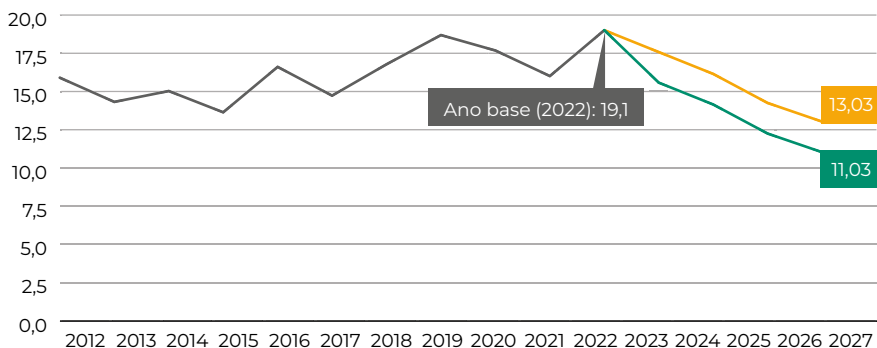
Gráfico 1. Metas para taxa de homicídios de negros, Dimensão Estratégica do PPA 2024-2027



Fonte: Atlas da Violência – IPEA

Nota: Projeções elaboradas pelo MPO com base em estimativas do IPEA.

Gráfico 2. Taxa de mortalidade infantil indígena por causas evitáveis, Dimensão Estratégica do PPA 2024-2027



Fonte: SIASI – MS

Projeções elaboradas pelo MPO com base em informações do MS.

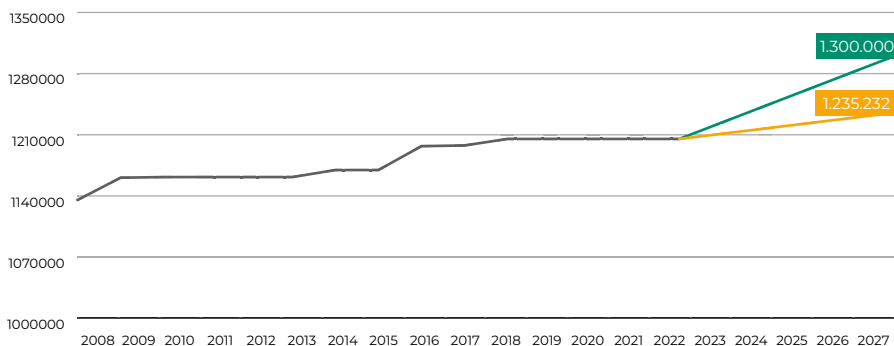
No **Eixo 2 Desenvolvimento econômico e sustentabilidade socioambiental e climática**, destacam-se, entre os objetivos estratégicos:

Reconstrução do Planejamento Nacional: Inovações e Desafios do PPA 2024-2027

- Conservar, restaurar e usar de forma sustentável o meio ambiente;
- Ampliar as capacidades de prevenção, gestão de riscos e resposta a desastres e adaptação às mudanças climáticas;
- Fortalecer a agricultura familiar, o agronegócio sustentável, a pesca e a aquicultura;
- Promover a industrialização em novas bases tecnológicas e a descarbonização da economia;
- Garantir a segurança energética do país, com expansão de fontes limpas e renováveis e a maior eficiência energética;
- Ampliar a segurança hídrica para garantir os usos múltiplos da água, priorizando a eficiência e o uso racional;
- Promover o setor mineral com atenção às oportunidades da fronteira tecnológica, garantindo sustentabilidade, segurança e permanência das condições locais de emprego e renda.

Um exemplo de indicador-chave nacional definido para acompanhar esses objetivos estratégicos está no Gráfico 3.

Gráfico 3. Metas para o Território da Amazônia coberto por Unidades de Conservação (UC) - em Km², Dimensão Estratégica PPA 2024-2027



Fonte: CNUC - MMA.

Nota: Projeções elaboradas pelo MPO com base em informações do MMA.

6. Transversalidade no planejamento e no orçamento brasileiros: as inovações do ciclo 2024-2027

No segundo ciclo das oficinas, essas questões foram reforçadas. Os órgãos foram instigados a marcar os atributos de seus programas que diziam respeito às cinco Agendas Transversais na etapa de preenchimento das metas dos objetivos específicos e entregas (por vezes com metas específicas para os públicos das Agendas Transversais) no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP).

Após essa etapa, considerando o tempo exíguo para cumprir tantas tarefas para a entrega do PPA 2024-2027, parte da equipe da Secretaria Nacional de Planejamento (SEPLAN) do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO) envolveu-se na revisão da marcação das Agendas Transversais no SIOP, utilizando-se dos seguintes critérios:

1. Inclusão de todos os atributos dos programas dos órgãos responsáveis pela pauta: o programa da Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, os três programas do Ministério das Mulheres, os três programas do Ministério da Igualdade Racial e os dois programas do Ministério dos Povos Indígenas e os quatro programas do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA).
2. Inclusão de objetivo específico ou entrega com meta desagregada por público, no caso das agendas relacionadas aos públicos-alvo: crianças e adolescentes; mulheres; população negra; quilombolas; povos e comunidades tradicionais; e povos indígenas.
3. Busca por palavras-chave no enunciado dos objetivos específicos, entregas ou medidas institucionais e normativas pertinentes às Agendas Transversais. No caso de mulheres, por exemplo, buscaram-se as seguintes palavras ou fragmentos de palavras: assédio, contracep, domest, femin, reprod, gênero, gestante, pré-natal, matern, menstrua, parto, pesquisadoras, registro civil, sexual, trabalhadoras.
4. Justificativa de mérito:
 - 4.1. O público-alvo é composto mais do que proporcionalmente por um dos grupos que compõem as Agendas Transversais ou o atributo possui resulta-

dos que resolvem problemas específicos do grupo. Por exemplo: Bolsa Família - 81% das pessoas responsáveis pelas famílias atendidas são mulheres; Política de Cuidados – os cuidados recaem principalmente sobre mulheres, especialmente negras;

- 4.2. O objetivo específico, entrega ou indicador associado à conservação, manejo e restauração da biodiversidade e dos recursos naturais, à qualidade ambiental, ao enfrentamento da emergência climática e à transição para uma economia de baixo carbono.

O Anexo V do projeto de lei do PPA 2024-2027 enviado ao Congresso Nacional contém todos os objetivos específicos com alguma entrega relacionada às cinco Agendas Transversais. Para deixar ainda mais claro o conjunto de atributos do PPA relacionados a cada uma das Agendas Transversais, a SEPLAN começou a divulgação de relatórios nos quais também as entregas e as suas metas, assim como as medidas institucionais pertinentes, são apresentadas. Além dos relatórios sobre a Agenda Transversal de Crianças e Adolescentes e sobre a Agenda Transversal Ambiental (Brasil, 2024) já lançados, está programado para março de 2024 o lançamento da Agenda Transversal de Mulheres e os demais serão lançados até junho do mesmo ano²⁶.

As marcações feitas pela SEPLAN para os atributos do PPA 2024-2027 foram enviadas ao conhecimento da Secretaria de Orçamento Federal (SOF), a qual enfrentava, naquele momento, o desafio de identificar, nas propostas orçamentárias encaminhadas pelos órgãos setoriais, as programações orçamentárias do Projeto da Lei Orçamentária Anual (PLOA) 2024 vinculadas às cinco Agendas Transversais. A SOF debruçou-se sobre a marcação das Agendas na base de dados do módulo de orçamento do SIOP (etiquetagem de gastos), para gerar o resumo e demonstrativo previsto no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) 2024, Anexo II – Informações Complementares ao PLOA 2024, inciso XXV.

Esse foi um exercício inédito para a SOF. Até 2023, o trata-

26 A ser disponibilizado em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/plano-plurianual/paginas/relatorios-planejamento-nacional>

6. Transversalidade no planejamento e no orçamento brasileiros: as inovações do ciclo 2024-2027

mento da transversalidade nos Orçamentos da União esteve restrito ao cumprimento das obrigações legais estabelecidas no âmbito das LDO para 2021, 2022 e 2023 (Brasil, 2020b, 2021 e 2022a) e do Marco Legal da Primeira Infância (Brasil, 2016) com a apuração e a divulgação anual dos gastos realizados com as mulheres e as crianças da Primeira Infância (0 a 6 anos) nos Orçamentos da União do exercício anterior.

A metodologia de identificação das programações orçamentárias vinculadas às Agendas Transversais no PLOA 2024 aconteceu em cinco passos, conforme mostra a Figura 1.

Figura 1. Metodologia de Identificação das Agendas Transversais no PLOA 2024



Fonte: Elaboração DITRA/SOF.

Dois pontos merecem ser destacados nessa metodologia:

(1) as reuniões bilaterais mencionadas no passo 3 dizem respeito àquelas realizadas entre SOF e órgãos setoriais para o esclarecimento de eventuais dúvidas quanto à proposta de inclusão ou exclusão de programação orçamentária ao rol vinculado a cada uma das Agendas Transversais, assim como às reuniões entre SOF e SEPLAN, em que as secretarias buscaram alinhar divergências constatadas nas marcações feitas nas bases de dados relativas ao Plano e ao Orçamento no SIOF; e

(2) os gastos realizados nas programações orçamentárias vin-

culadas a cada uma das cinco Agendas Transversais no PLOA 2024 foram categorizados pela SOF em dois grupos principais: **gastos exclusivos**, que beneficiam apenas o público ou tema da respectiva Agenda; e **gastos não-exclusivos**, que beneficiam o público ou tema da Agenda, além de outros públicos e temas de política pública. Ademais, a fim de conferir maior transparência aos gastos apropriados a cada Agenda, a SOF discriminou os gastos não-exclusivos que se vinculavam, simultaneamente, a duas ou mais Agendas Transversais no PLOA 2024 como “ações transversais” no resumo e demonstrativo encaminhado ao Congresso Nacional em 15 de setembro de 2023.

Os resultados desse esforço coordenado de identificação das Agendas Transversais no PPA 2024-2027 e no PLOA 2024 estão apresentados abaixo.

3. Resultados

De maneira agregada, os atributos do PPA relativos a cada uma das cinco Agendas Transversais encontram-se descritos na Figura 2:

Figura 2. Agendas Transversais, número de atributos e órgãos envolvidos, PPA 2024-2027



Fonte: Anexo V do PPA, elaboração própria (SEPLAN/MPO)

Percebe-se um grande esforço por parte dos ministérios para incluírem entregas específicas para os públicos ou temas trabalhados pelas Agendas Transversais, assim como de desagregação de metas para públicos-alvo específicos (por gênero, raça, etnia etc.), demonstrando um compromisso específico com as Agendas. Os órgãos mais envolvidos nesse esforço de transversalização e a proporção de atributos marcados são apresentados separadamente a seguir.

O número de objetivos específicos que compõem cada programa varia amplamente. A média é de cinco objetivos específicos por programa, mas há programas com um objetivo específico e programas com 23 objetivos específicos. Dessa forma, para ponderar o peso da marcação nos programas, apresentam-se abaixo os percentuais de atributos marcados. O mesmo procedimento foi proposto pela SEPLAN para compor os critérios de seleção de políticas para avaliação pelo Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP)²⁷, aprovados em dezembro de 2023.

Ocorre a mesma situação com as entregas: a média de entrega por programa é de 31. Porém, o número de entregas dos programas varia de quatro a 280. Também apresenta variação o número de programas por órgão, alguns possuindo um programa, outros seis (como o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome - MDS e Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania - MDHC) ou sete (Ministério da Saúde-MS).

3.1. Agenda Transversal de Crianças e Adolescentes

Dos 41 programas, distribuídos em 20 ministérios, que possuem algum tipo de marcação de atributo na Agenda Trans-

²⁷ O CMAP avalia políticas públicas por meio dos comitês CMAS (políticas de subsídios) e CMAG (gastos diretos), além de monitorar a implementação das alterações em políticas públicas recomendadas pelo Conselho. As políticas avaliadas são selecionadas anualmente por critérios previamente determinados, a partir de Programas Finalísticos do Plano Plurianual, conforme previsto na Lei do PPA.

versal de Crianças e Adolescentes no PPA 2024-2027, a **média de percentual de objetivos específicos marcados é de 43%**. Alguns programas, como o **Promoção e Proteção Integral dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes com Absoluta Prioridade** do MDHC e **Bolsa Família: Proteção Social por meio da Transferência de Renda e da Articulação de Políticas Públicas** do MDS, tem 100% de objetivos marcados²⁸, outros, possuem apenas uma medida institucional apontada como parte da agenda. Com 50% de objetivos marcados ou mais, têm-se os programas **Educação Básica Democrática, com Qualidade e Equidade** do Ministério da Educação (MEC), **Promoção da Cidadania, Defesa de Direitos Humanos e Reparação de Violações** do MDHC, Saúde Indígena do Ministério da Saúde (MS).

Quanto às entregas, **a média de marcação de entregas por programa é de 26%**. Os mesmos quatro ministérios possuem mais de 50% das entregas de algum programa relacionado com a Agenda Transversal de Crianças e Adolescentes.

Embora não haja desagregação de meta de objetivo específico, três ministérios estabeleceram metas específicas para esse público (Ministério do Esporte – MEsp, programa **Esporte para a Vida** com duas metas; Ministério do Turismo – MTur, programa **Turismo, esse é o destino** e Ministério dos Povos Indígenas – MPI, programa **Direitos Pluriétnicos Culturais e Sociais para o Pleno Exercício da Cidadania e o Bem Viver dos Povos Indígenas** com uma cada).

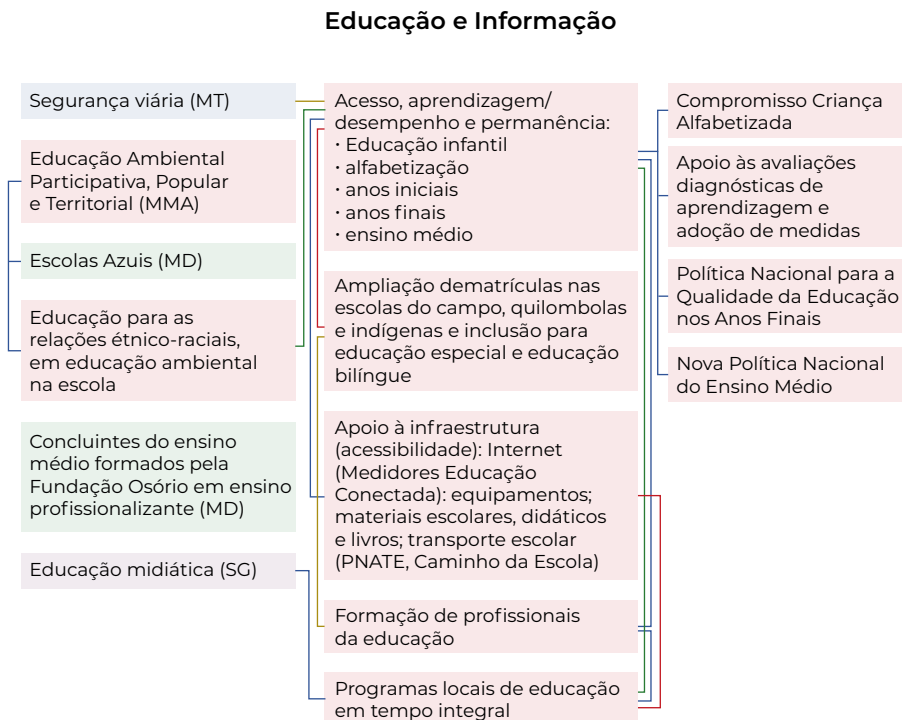
A Agenda Transversal de Crianças e Adolescentes foi dividida nos seguintes eixos: 1) alimentação e renda; 2) educação e informação; 3) erradicação do trabalho infantil, enfrentamento às violências e acesso a direitos; 4) moradia, água e saneamento; 5) saúde; 6) cultura, esporte e lazer; e 7) capacidade institucional. A ideia de mapeamento das políticas está exemplificada na figura

28 Em uma primeira marcação, considerou-se que, como havia sobreposição entre adolescentes e jovens, que os dois programas destinados ao público jovem (Juventude: Direitos, Participação e Bem Viver e Juventude Negra Viva) constituiriam parte da agenda. Após novas rodadas de conversa com os órgãos, concluiu-se que a faixa de sobreposição é pequena e as políticas para jovens são bastante diversas das políticas para adolescentes em grande medida.

6. Transversalidade no planejamento e no orçamento brasileiros: as inovações do ciclo 2024-2027

abaixo. Embora a maioria das políticas de educação seja realizada pelo MEC, elas são complementadas por políticas de educação ambiental, midiática, de trânsito, de outros órgãos.

Figura 3. Dimensão de Educação e Informação da Agenda Transversal de Crianças e de Adolescentes no PPA 2024-2027



Fonte: Relatório da Agenda Transversal de Crianças e Adolescentes

No PLOA 2024, identificou-se R\$ 24,2 bilhões para a Agenda Transversal de Crianças e Adolescentes, sendo R\$ 1,4 bilhão em gastos exclusivos e R\$ 22,8 bilhões em gastos não exclusivos. As programações orçamentárias associadas à Agenda financiam políticas públicas que visam a garantia de direitos, o enfrentamento das vulnerabilidades e o atendimento das necessidades específicas de crianças e adolescentes.

3.2. Agenda Transversal de Mulheres

Dos 45 programas, distribuídos em 21 ministérios, que possuem algum tipo de marcação de atributo, **a média de percentual de objetivos específicos marcados é 38%**. Alguns programas, como o **Igualdade de Decisão e Poder para Mulheres**, o **Mulher Viver sem Violência** e o **Autonomia Econômica das Mulheres**, como esperado, têm 100% de objetivos marcados, assim como o **Programa Estruturação da Política Nacional de Cuidados**. Acima de 50% de objetivos marcados, além dos programas já citados do MMulheres e do MDS (grupo no qual se inclui também o Bolsa Família: Proteção Social por meio da Transferência de Renda e da Articulação de Políticas Públicas), tem-se programas do Ministério do Trabalho e Emprego–MTE (**Economia Popular e Solidária Sustentáveis**), do MS, do MDHC (**Promoção e Defesa dos Direitos das Pessoas LGBTQIA+**), do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar–MDA (**Abastecimento e Soberania Alimentar**).

Quanto às entregas, **a média de marcação de entrega por programa é de 43%**. MMulheres, MDS e MDHC possuem 100% das entregas de algum programa relacionadas com a Agenda.

Além da desagregação de meta de **objetivo específico** dos programas do MMulheres, Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima – MMA (**Bioeconomia para um Novo Ciclo de Prosperidade**), MTE, MDA (**Agricultura Familiar e Agroecologia**) e MEsp (**Esporte para a Vida**) estabeleceram metas específicas para as mulheres. Interessante observar que a maioria dos Ministérios citados estavam sob a liderança de mulheres à época.

Em relação às **entregas**, além do MMulheres, outros nove ministérios estabeleceram metas específicas para esse público. O MDA com 11 metas em seus três programas (além dos já citados, o **Governança Fundiária, Reforma Agrária e Regularização de Territórios Quilombolas e de Povos e Comunidades Tradicionais**), o MEsp com oito, MTE com cinco também no programa **Promoção do Trabalho Decente, Emprego e Renda**, o MPI e MGI com três cada um, MMA e MCTI com duas, MRE e MTur com uma cada).

6. Transversalidade no planejamento e no orçamento brasileiros: as inovações do ciclo 2024-2027

A Agenda Transversal de Mulheres foi dividida nos seguintes eixos: 1) viver sem violência; 2) autonomia econômica; 3) igualdade de decisão e poder; 4) saúde; e 5) capacidade institucional. A ideia de mapeamento das políticas está exemplificada na figura 4.

No PLOA 2024, identificou-se R\$ 15,3 bilhões para a Agenda Transversal de Mulheres, sendo R\$ 306,4 milhões em gastos exclusivos e R\$ 15,0 bilhões em gastos não exclusivos. As programações orçamentárias associadas à Agenda financiam políticas públicas que visam a garantia de direitos às mulheres, o enfrentamento das manifestações das desigualdades de gênero em nossa sociedade, o atendimento das necessidades específicas das mulheres e/ou que têm mulheres como público.

Reconstrução do Planejamento Nacional: Inovações e Desafios do PPA 2024-2027

Figura 4. Dimensão de Autonomia Econômica da Agenda Transversal de Mulheres no PPA 2024-2027

Autonomia econômica

mapas de cuidado (MDS)	formação de organização econômica e produtiva para catadoras, mulheres rurais, do campo, das águas e das florestas (MM)
projeto de cuidados apoiados (MDS)	
lavanderias solidárias (MM)	formação em economia popular e solidária sustentáveis (MTE)
fortalecimento de organizações de economia feminista e solidária	formação para igualdade de direitos no mundo do trabalho (MM)
campanha publicitária e formação sobre a Política Nacional de Cuidados (MM)	Campanha pelo Trabalho Doméstico Decente (MTE)
campanhas de conscientização sobre cuidados e sobre construção cultura de corresponsabilidade e cursos de formação (MDS)	soluções digitais do seguro desemprego para os trabalhadores domésticos (MTE)
Programa Primeiro Infância no SUAS/ Criança Feliz (MDS)	crédito para pesca artesanal e aqüicultura (MPA)
acesso à educação infantil (MEC)	agricultoras familiares fornecedoras - PAA (MDS)
Benefício de Prestação Continuada - BPC (MDS)	acesso à feiras, eventos e circuitos curtos de comercialização (MDA)
Programa Bolsa Família - PBF (MDS)	acesso à terra e estruturação dos núcleos rurais por meio do Crédito Fundiário e Investimentos Comunitários (MDA)
formação e qualificação de trabalhadoras domésticas (MM)	quintais produtivos ou agroecológicos (MDA)
combate à informalidade das trabalhadoras domésticas (MTE)	estruturação socioprodutiva de cadeias da sociobiodiversidade (MDA)
bolsas para jovens mulheres em situação de pobreza e cursos de qualificação (MM)	inclusão produtiva em arranjos produtivos de plantas medicinais aromáticas, condimentares e fitotépicos (MDA)
fomento à contratação de aprendizes na administração pública (50% mulheres) (MTE)	inclusão socioprodutiva sustentáveis de base agroecológica e ATER (MMA)
adesões de empresas mistas e privadas ao Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça (MM, MTE e MIR)	disseminação de conhecimentos em segurança e saúde do trabalho (MTE)
integração em organizações produtivas (MDA)	painéis e materiais sobre igualdade de oportunidades e relações de trabalho (MTE)
políticas de documentação, ATER específica, PAA, PRONAF para mulheres rurais (MDA)	pesquisas e análises sobre cuidados (MDS)

Fonte: Relatório da Agenda Transversal de Mulheres

3.3. Agenda Transversal de Igualdade Racial

Nessa Agenda, entraram na pesquisa também os trechos de palavras “quilom, “cigan” e “tradi”, de modo que povos e comunidades tradicionais (PCT) estão incluídos quando pertinente. Os PCT são: “Grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição”. Entre eles estão Povos Indígenas, Quilombolas, Seringueiros, Castanheiros, Quebradeiras de coco-de-babaçu, Comunidades de Fundo de Pasto, Faxinalenses, Pescadores Artesanais, Marisqueiras, Ribeirinhos, Varjeiros, Caiçaras, Praieiros, Sertanejos, Jangadeiros, Ciganos, Açorianos, Campeiros, Varzanteiros, Pantaneiros, Gezeiros, Veredeiros, Caatingueiros, Retireiros do Araguaia, etc. (Brasil, 2007c). Dessa forma, algumas das políticas voltadas a esse público estão marcadas na Agenda Transversal de Igualdade Racial, assim como outras estão marcadas na Agenda Transversal de Povos Indígenas.

Entre os públicos, trata-se do maior número de programas marcados, 46, distribuídos em 22 ministérios, que possuem algum tipo de marcação de atributo. A média de percentual de objetivos específicos marcados é 50%.

Os três programas do Ministério da Igualdade Racial (MIR), o Promoção da Igualdade Étnico-Racial, Combate e Superação do Racismo; o Juventude Negra Viva; e o Políticas para Quilombolas, Comunidades Tradicionais de Matriz Africana, Povos de Terreiros e Povos Ciganos têm 100% de objetivos marcados. Dois dos programas do Ministério das Mulheres possuem, inclusive, metas desagregadas para objetivos específicos, alinhados com as metas dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) 5 de Igualdade de Gênero, que para o Brasil foram adaptadas tam-

bém para contemplar a questão racial (IPEA, 2023)²⁹.

Também têm todos os objetivos marcados programas do MDS (Estruturação da Política Nacional de Cuidados; o Bolsa Família: Proteção Social por meio da Transferência de Renda e da Articulação de Políticas Públicas; e o Proteção Social pelo Sistema Único de Assistência Social – SUAS), MDHC (Programa Nacional de Promoção dos Direitos da População em Situação de Rua) e MMA (Bioeconomia para um Novo Ciclo de Prosperidade)³⁰.

Acima de 50% de objetivos marcados, além dos programas já citados, tem-se programas do MDHC (Promoção e Proteção Integral dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes com Absoluta Prioridade), do MDA (Abastecimento e Soberania Alimentar e Governança Fundiária, Reforma Agrária e Regularização de Territórios Quilombolas e de Povos e Comunidades Tradicionais), do MCidades (Periferia Viva) e do Ministério da Cultura–MinC (Direito à Cultura).

Quanto às entregas, a média de marcação de entrega por programa é de 31%.

Além da desagregação de meta de objetivo específico dos programas do MMulheres, o MDA tem dois programas (Agricultura Familiar e Agroecologia; Governança Fundiária, Reforma Agrária e Regularização de Territórios Quilombolas e de Povos e Comunidades Tradicionais) com metas de entregas específicas para PCT e para quilombolas, da mesma forma que o MDHC possui uma (Promoção e Proteção Integral dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes com absoluta prioridade); o MTE tem

29 Recebendo complementos como “nas suas intersecções com raça, etnia, idade, deficiência, orientação sexual, identidade de gênero, territorialidade, cultura, religião e nacionalidade, em especial para as meninas e mulheres do campo, da floresta, das águas e das periferias urbanas.

30 O programa tem um dos OEs com menção direta a povos e comunidades tradicionais: Melhorar a situação socioeconômica dos povos e comunidades tradicionais e promover a gestão sustentável dos seus territórios. Além disso, seu objetivo geral também menciona: “Promover a transição para uma economia que estimule as cadeias de valor da biodiversidade, as soluções baseadas na natureza e o modo de vida e os conhecimentos dos povos e comunidades tradicionais, de forma inclusiva, com repartição justa e equitativa de seus resultados.”

metas específicas para esses dois grupos e também para a população negra de modo geral no programa Economia Popular e Solidária Sustentáveis; finalmente, o MEC tem meta específica para a população negra no programa Educação Superior: Qualidade, Democracia, Equidade e Sustentabilidade.

Em relação às entregas, foram 10 ministérios com metas específicas para população negra, quilombolas ou PCT, sendo a maioria do MMulheres e MDA. As entregas de cinco objetivos específicos do MMulheres, sendo 10 para população negra e duas para PCT e quilombolas. As 10 metas com desagregação do MDA, por sua vez, dizem respeito a quilombolas em três casos e PCT nos outros sete. MTE tem quatro metas específicas nos três tipos de desagregações para as entregas do programa de Economia Popular e Solidária Sustentáveis, assim como o MTur, mas também tem uma para a população negra no programa de Promoção do Trabalho Decente, Emprego e Renda. O MGI tem duas para a população negra, MDHC duas para PCT e quilombolas, MDIC uma para quilombolas e MEsp uma para população negra.

No PLOA 2024, identificou-se R\$ 720,5 milhões para a Agenda Transversal de Igualdade Racial, sendo R\$ 255,6 milhões em gastos exclusivos e R\$ 465,0 milhões em gastos não exclusivos. As programações orçamentárias associadas à Agenda financiam políticas públicas que visam a garantia de direitos e o atendimento das necessidades específicas da população negra, quilombolas, comunidades tradicionais de matriz africana, povos de terreiros e povos ciganos e o enfrentamento ao racismo.

3.4. Agenda Transversal de Povos Indígenas

No caso dessa Agenda, também foi realizado a busca por “tradi” para considerar a possibilidade de integração na Agenda dos PCT. Dos 39 programas, distribuídos em 23 ministérios – maior número de ministérios envolvidos entre as agendas que tratam de públicos –, **a média de percentual de objetivos específicos mar-**

cados é 45%. Alguns programas, como o **Direitos Pluriétnicos Culturais e Sociais para o Pleno Exercício da Cidadania e o Bem Viver dos Povos Indígenas** e o programa **Demarcação e Gestão dos Territórios Indígenas para o Bem Viver, a Sustentabilidade e o Enfrentamento da Emergência Climática** do MPI, e o de **Saúde Indígena** do MS, como esperado, têm 100% dos objetivos marcados.

O **Mulher Viver sem Violência** tem desagregação de meta também nas entregas dos seus dois objetivos, configurando 100% dos objetivos marcados. O **Programa Bolsa Família**, como tem priorização para famílias indígenas, também foi todo marcado. O programa do MPA, por sua vez, tem entregas específicas para PCT e povos indígenas, por isso, igualmente tem todos os seus objetivos marcados. Outro programa com mais da metade dos objetivos marcados é **Segurança Alimentar e Nutricional e Combate à Fome** do MDS, com entregas específicas como “Povos indígenas, comunidades quilombolas, povos e comunidades tradicionais como fornecedores de alimentos do PAA”.

A média de marcação das entregas dos programas relacionados a essa Agenda é de **24%**.

Há **metas desagregadas**, além dos **objetivos** dos programas do MPI, no programa **Economia Popular e Solidária Sustentáveis** (MTE), para indígenas e PCT, no **Agricultura Familiar e Agroecologia** do MDA e no programa **Promoção e Proteção Integral dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes com Absoluta Prioridade** para PCT. No caso das metas para as entregas, os três programas do MDA têm metas específicas para PCT, sendo quatro no Governança Fundiária, Reforma Agrária e Regularização de Territórios Quilombolas e de Povos e Comunidades Tradicionais. No caso do Programa Mulher Viver sem Violência, são duas metas para indígenas e uma para PCT. O programa citado do MTE tem uma meta para indígenas e outra para os PCT, assim como o Ministério do Turismo. MESP, MDIC (Neointerindustrialização, Ambiente de Negócios e Participação Econômica Internacional) e Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação – MCTI (Ciência, Tecnologia e Inovação para o Desenvolvimento Social) têm metas para indígenas e MDHC para PCT.

No PLOA 2024, identificou-se R\$ 2,8 bilhões para a Agenda Transversal de Povos Indígenas, sendo R\$ 2,8 bilhões em gastos exclusivos e R\$ 400 mil em gastos não exclusivos. As programações orçamentárias associadas à Agenda financiam políticas públicas que visam a garantia de direitos de indígenas, o enfrentamento de suas vulnerabilidades, o atendimento das necessidades específicas de indígenas e/ou que têm indígenas como público.

3.5. Agenda Transversal Ambiental

Dos 50 programas, distribuídos em 25 ministérios, que possuem algum tipo de marcação de atributo, **a média de percentual de objetivos específicos marcados é 48%**. Estão marcados todos os objetivos e quase todas as entregas dos quatro programas do MMA: **Bioeconomia para um Novo Ciclo de Prosperidade; Qualidade Ambiental nas Cidades e no Campo; Proteção e Recuperação da Biodiversidade e Combate ao Desmatamento e Incêndios; e Enfrentamento da Emergência Climática**. Estão quase totalmente marcados os três programas do MDA – **Agricultura Familiar e Agroecologia; Governança Fundiária, Reforma Agrária e Regularização de Territórios Quilombolas e de Povos e Comunidades Tradicionais; e Abastecimento e Soberania Alimentar** – e dois dos três programas do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR) – **Gestão de Riscos e de Desastres e Recursos Hídricos: Água em Quantidade e Qualidade para sempre**, estes com número menos expressivo de entregas também marcadas.

Ministério dos Povos Indígenas (Demarcação e Gestão dos Territórios Indígenas para o Bem Viver), e Ministério da Defesa – MD (Oceano, Zona Costeira e Antártica) também contam com programa com todos os objetivos específico marcados, assim como mais de $\frac{3}{4}$ das entregas selecionados para comporem essa Agenda. Na mesma situação dos programas do MDR encontra-se o programa do MME (Transição Energética), o programa do MAPA (Pesquisa e Inovação Agropecuária) e do MPA (Pesca e Aquicultura Sustentáveis).

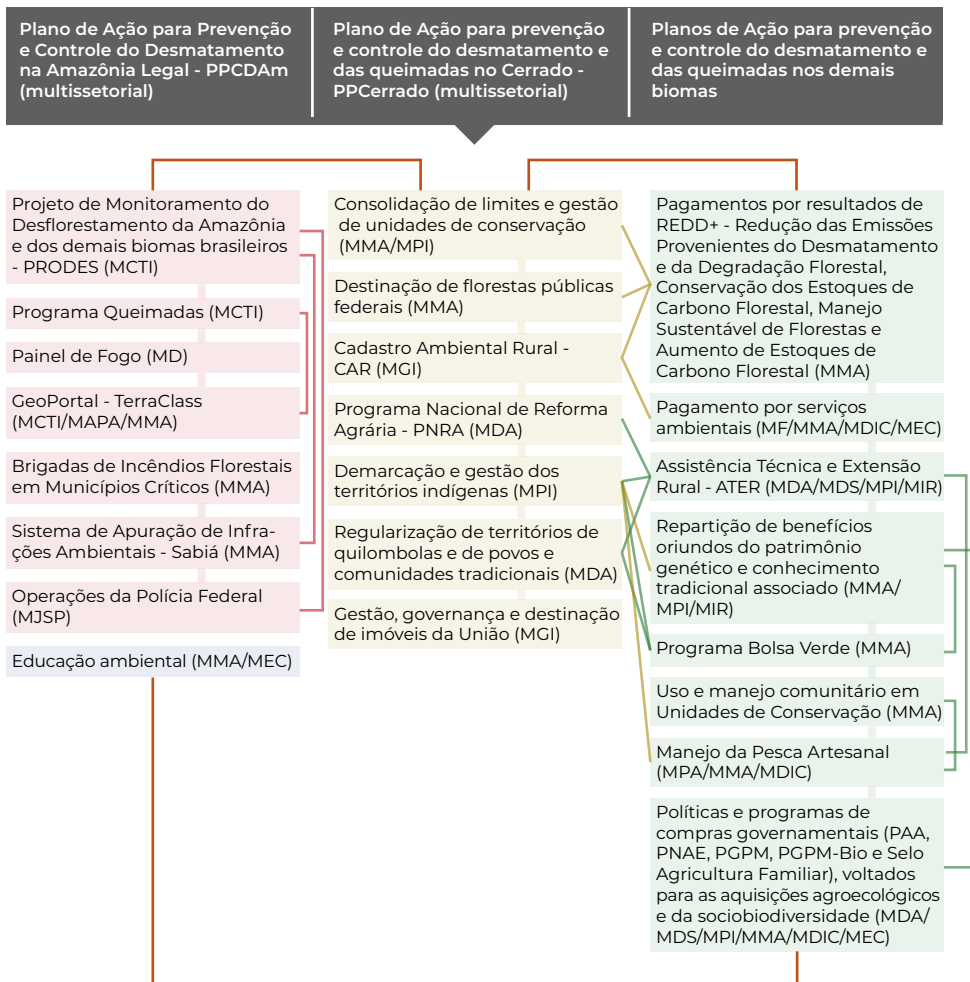
Ainda existem outros programas marcados com mais de 50% dos objetivos específicos como relacionados com a Agenda Transversal Ambiental: os outros dois do MAPA (Agropecuária Sustentável e Defesa Agropecuária), o terceiro programa, tanto do MDA quanto do MIDR (Abastecimento e Soberania Alimentar e Desenvolvimento Regional e Ordenamento Territorial) e, ainda, um programa do MCidades (Saneamento Básico).

Em média, **os programas selecionados na Agenda têm 25% das entregas marcadas**. A marcação da agenda observou os critérios anteriormente destacados, desdobrados nas seguintes dimensões: 1) **prevenção e controle do desmatamento e incêndios florestais**; 2) **conservação, proteção e recuperação da biodiversidade, de ecossistemas e biomas**; 3) **gestão, conservação e proteção dos recursos hídricos**; 4) **Conservação e proteção dos recursos marinhos**; 5) **bioeconomia**; 6) **enfrentamento da emergência climática**, considerando aspectos de **governança** e medidas de **mitigação** da emissão de gases de efeito estufa, de **adaptação** às mudanças climáticas e de **aumento da resiliência** a eventos climáticos extremos; e 6) **qualidade ambiental em áreas ambientais e urbanas**.

Note-se que as dimensões acima apresentam grande transversalidade entre si, sendo que um atributo pode compor duas ou mais dimensões ao mesmo tempo. A categorização dos atributos em cada dimensão, realizada no Relatório da Agenda Transversal Ambiental, teve por finalidade permitir a identificação das iniciativas governamentais alinhadas a temas de maior destaque da Agenda. Além disso, a Agenda Transversal Ambiental incorpora as dimensões da prioridade “Combate ao desmatamento e enfrentamento da emergência climática”, apresentada no capítulo 5 deste livro. Ademais, possui estreita conexão com outros instrumentos de planejamento da atuação governamental lançados em 2023, a exemplo do Plano de Transformação Ecológica, coordenado pelo Ministério da Fazenda.

6. Transversalidade no planejamento e no orçamento brasileiros: as inovações do ciclo 2024-2027

Figura 5. Dimensão de prevenção e controle do desmatamento e incêndios florestais no PPA 2024-2027



Fonte: Relatório da Agenda Transversal Ambiental

Como essa Agenda Transversal não trata de públicos, não houve desagregação das metas. De toda sorte, há evidências que mostram que os públicos das demais Agendas Transversais (mulheres, crianças e adolescentes, pessoas negras e indígenas) são

os mais sofrem com os problemas ambientais e climáticos (IPCC, 2014). Assim, a análise da desagregação por público da Agenda Transversal Ambiental é um desafio para o futuro.

No PLOA 2024, identificaram-se R\$ 20,0 bilhões para a Agenda Transversal Ambiental, sendo R\$ 14,0 bilhões em gastos exclusivos e R\$ 6,0 bilhões em gastos não exclusivos. As programações orçamentárias associadas à Agenda financiam políticas públicas que visam o enfrentamento da degradação ambiental e das mudanças climáticas e/ou que as têm como um de seus objetivos. Sendo assim, contabiliza tanto os gastos voltados à conservação dos recursos naturais; à melhoria da qualidade ambiental (ar, água e solos); ao enfrentamento da emergência climática; e à transição para uma economia de baixo carbono, com processos produtivos sustentáveis e o desenvolvimento da bioeconomia, isoladamente ou combinados a outras finalidades.

4. Lições aprendidas

Segundo a pesquisa apresentada na introdução do livro e constante no anexo I, em relação às transversalidades, 84% dos respondentes concordaram integral ou parcialmente (a maioria, 61%, concordou integralmente) que a participação de outros órgãos para ampliar as discussões e fomentar as transversalidades foi importante. Entre as 51 respostas abertas sobre os pontos fortes das oficinas, 21 participantes da pesquisa (41%) mencionaram a participação de outros ministérios.

Entre as respostas das perguntas abertas, foi possível coletar mais algumas informações referentes a essa participação que trazem pontos de melhoria:

1) Letramento racial das equipes anteriormente à construção dos programas. A partir dessa sugestão, que se aplica também às demais temáticas envolvidas nas Agendas Transversais, pondera-se sobre a necessidade de discussões permanentes com as equipes para facilitar a identificação de como as políticas dos órgãos podem contribuir para essas Agendas. Conside-

rando a experiência anterior com as transversalidades no PPA, as equipes de SOF e SEPLAN já tinham identificado a necessidade de avançar na capacitação dos servidores públicos federais, especialmente aqueles lotados nos órgãos setoriais do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal, no desafio de transversalizar as perspectivas de gênero, raça, etnia, bem como encaminhar problemas complexos relacionados ao enfrentamento das vulnerabilidades sociais em povos indígenas e crianças e adolescentes, e das mudanças climáticas. Para tanto, o MPO desenvolve um projeto em parceria com Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) que prevê a realização de seminários e a elaboração de guias metodológicos sobre transversalidades. O primeiro seminário, “Transversalidades, Políticas Públicas e os Instrumentos Orçamentários Federais”, foi realizado em 5 de dezembro de 2023 e reuniu 120 servidores públicos federais, de 31 órgãos federais.

2) Preparação para a participação dos ministérios de maior atuação transversal, demandas de ajustes nas políticas de outros ministérios ancoradas em evidências e maior apoio na articulação interministerial. Um grande desafio da elaboração desse PPA foi que os ministérios responsáveis por liderar a transversalização das perspectivas de gênero, raça, etnia e de crianças e adolescentes e ambiental nas políticas públicas federais ou haviam sido recém-(re)criados ou estavam sendo reestruturados a fim de recuperar capacidades institucionais. Aliás, o próprio MPO estava se estruturando após sua recriação durante o processo de elaboração do PPA 2024-2027. Entre as dificuldades citadas pelos órgãos nas perguntas abertas da pesquisa realizada, encontra-se déficit de pessoal e muitas demandas paralelas a outras atividades. Uma preparação anterior sobre os elementos que devem ser trazidos para a discussão pode auxiliar na melhoria dos resultados;

3) Muitos participantes de muitos órgãos com possibilidade de alteração de todos os atributos torna o estabelecimento dos atributos em oficina um desafio. Dessa forma, relacionado com o item anterior, uma preparação anterior com os participantes com especificação dos atributos que serão discutidos pode auxiliar na maior fluidez dos resultados;

Em relação às Agendas Transversais, 72% concordaram (42% integralmente e 30% parcialmente) que sua marcação e a definição de metas para públicos específicos contribuíram para o aperfeiçoamento dos atributos dos programas. Entre os que discordaram em resposta aberta, a justificativa é que especificar meta por público é pouco e não é o mesmo que criar uma Agenda Transversal em termos de efetividade, que idealmente deveriam ter programas específicos (multissetoriais). De outro lado, entre os que destacam como positivo o esforço de marcação, houve quem dissesse, por exemplo, que apenas quando houver a desagregação das metas por etnia será possível avaliar o real impacto da desigualdade no orçamento.

Além disso, 79% (metade integralmente e metade parcialmente), concordam que os atributos do PPA marcados para cada Agenda Transversal refletem a visão do seu órgão sobre a sua contribuição para os públicos e temas das Agendas Transversais. Logo, percebe-se muito espaço para ampliar e sofisticar essa marcação para que realmente aperfeiçoem os programas e reflitam a visão dos órgãos. Nos espaços para manifestações livres, houve quem falasse sobre a dificuldade de integração entre as Agendas Transversais e os indicadores ou de desenvolver as Agendas Transversais nos objetivos específicos, sobre a necessidade de ter as Agendas Transversais definidas com antecedência, e sobre a necessidade de a desagregação de metas ser mais induzida pelo Centro de Governo.

Por fim, a quarta questão que tratava desse tema, dizia respeito à definição da governança das Agendas Transversais como fator crítico para o seu monitoramento e geração de resultados e teve a concordância de 84% dos respondentes (50% concordam integralmente e 33% concordam parcialmente). Como sugestões constaram as seguintes ideias: governança feita por diversas instituições; e integrar o monitoramento do PPA às instâncias de governança já estabelecidas.

Da análise dos resultados apresentados na seção anterior, percebe-se que os Ministérios responsáveis por transversalizar as perspectivas tratadas nas cinco Agendas Transversais realiza-

6. Transversalidade no planejamento e no orçamento brasileiros: as inovações do ciclo 2024-2027

ram o esforço de tratar, além do seu próprio público ou tema, os demais públicos e temas considerados nas Agendas Transversais selecionadas no âmbito do PPA 2024-2027. Esse foi o caso do MMulheres com a pauta da igualdade racial e de povos indígenas; o do MPI com a pauta de crianças e adolescentes e mulheres; e o do MDHC para igualdade racial e povos indígenas.

Alguns outros ministérios também se esforçaram nesse sentido. O MEsp abriu meta para os quatro públicos, o MTE, o MDA e o MTUR, para três dos públicos, o MGI, o MCTI e o MIDC para dois. Dos ministérios citados, seis eram chefiados por mulheres no período de elaboração do PPA e quatro por homens. Em relação à autodeclaração quanto à cor/raça/etnia dos ministros desses ministérios, há uma indígena e dois negros. Desse modo, é possível considerar que a maior diversidade de perfil das lideranças dos ministérios seja parte importante do desafio da transversalização.

No âmbito do PPA 2024-2027, a Agenda Transversal Ambiental foi a que envolveu mais ministérios e mais programas (25 e 50 respectivamente)³¹. Na perspectiva de adensamento da Agenda Transversal, Igualdade Racial foi a que teve programas com maior proporção de objetivos específicos marcados³² e mulheres teve a maior proporção de entregas³³. Povos Indígenas foi a segunda Agenda Transversal a envolver mais ministérios³⁴. A Agenda Transversal de Crianças e Adolescentes é a que precisa ser mais reforçada no âmbito do PPA 2024-2027³⁵. Talvez o fato de a Secretaria Nacional de Criança e Adolescente não ter conseguido se fazer presente nas oficinas com a mesma frequência

31 Além de mais recursos exclusivos e a terceira agenda com mais recursos não exclusivos.

32 Porém, teve menor quantidade de orçamento exclusivo marcado e a segunda menor quantidade de orçamento não exclusivo.

33 Tem o segundo maior valor de recursos não exclusivos e, no lado oposto, o segundo menor valor de recursos exclusivos.

34 Além disso, tem o segundo maior orçamento exclusivo marcado.

35 Sobretudo se forem excluídos dela os programas que abarcam juventude como um todo e não apenas a faixa de adolescentes jovens. Pelo lado do orçamento, no entanto, é a primeira agenda com mais recursos não exclusivos, embora em termos de recursos exclusivos, tenha o segundo maior orçamento.

que os demais órgãos líderes de Agenda Transversal ajude a explicar o resultado.

Esses resultados demonstram que a estratégia de chamar todos os públicos interessados para discutir questões setoriais foi bem-sucedida, ainda que permaneça a necessidade de preparação maior anterior nos próximos ciclos e que alguns órgãos apresentem dificuldades de ter indicadores específicos para públicos ou de prever demandas específicas para eles. As dificuldades relacionadas com indicadores são tratadas em capítulo específico nesse livro.



7

O PPA e a atuação no território para a redução das desigualdades

**Flavia Pedrosa Pereira
Dorotea Blos
Ricardo Dislich
Bruno Cruz**

1. Introdução: uma visão territorial

A implementação de políticas públicas ancoradas no território emerge como fator de grande importância para alcançar os resultados desejados pela sociedade, conferindo uma nova dimensão ao debate sobre a eficiência e qualidade dos gastos públicos. Pensar o desenvolvimento do país sob a ótica territorial é essencial para de fato atingirmos os objetivos de melhoria do bem-estar da população. O sistema de planejamento deve incorporar a visão territorial, sendo imperativa a integração da articulação federativa e a projeção das políticas públicas sobre o território.

A inclusão da dimensão territorial no Plano Plurianual (PPA) 2024-2027 resulta diretamente em um conhecimento mais aprofundado das demandas para a atuação do governo, tendo em vista as marcantes desigualdades e a diversidade de condições locais para a implementação de políticas, frequentemente concebidas de forma linear para abranger todo o país. Também impacta diretamente no fortalecimento das equipes responsáveis, tanto em órgãos regionais quanto em ministérios e órgãos setoriais.

O território, concebido como um espaço para a integração das políticas públicas, busca sinergias e complementaridades, permitindo que a convergência de ações atue de forma mais efetiva em face de problemas e demandas complexas da sociedade. A atuação com base no território possibilita também ampliar os canais de participação da sociedade no planejamento governamental e de divulgação dos resultados da atuação pública.

O papel estabelecido pela Constituição Federal de 1988 para o PPA coloca o olhar sobre o território pela regionalização³⁶ e pela busca da redução das desigualdades regionais³⁷ como pa-

36 Art. 165, §1º. 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 dela decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

37 Art. 165, §7º. Os orçamentos previstos no §5º, I e II, deste artigo [Fiscal e de Investimento das Estatais], compatibilizados com o plano plurianual, terão entre as suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

pel atribuído a este importante instrumento do planejamento federal. A redução das desigualdades regionais e sociais, como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil, deve ser parâmetro para a atuação do Governo Federal e deve estar presente no escopo do PPA.

Atualmente, a atuação do Governo Federal com o objetivo explícito de redução das desigualdades regionais tem como principais instrumentos os Planos Regionais de Desenvolvimento (PRDs), que possuem como foco a Amazônia (PRDA), a Região Nordeste (PRDNE) e a Região Centro-Oeste (PRDCO).

Os PRDs tiveram seus referenciais normativos estabelecidos nas leis complementares que criaram as Superintendências do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM)³⁸, do Nordeste (SUDENE)³⁹ e do Centro-Oeste (SUDECO)⁴⁰, que receberam a competência de mobilizar o capital técnico e político para a sua elaboração. Este referencial normativo também estabelece o cronograma e trâmite para o envio dos PRDs ao Congresso Nacional.

Além dos PRDs, o país conta com a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)⁴¹, de competência do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR), cuja finalidade é reduzir as desigualdades econômicas e sociais intra e interregionais, privilegiando múltiplas escalas territoriais. Dentre os objetivos da PNDR pode-se destacar a criação de oportunidades de desenvolvimento que resultem em crescimento econômico, geração de renda e melhoria da qualidade de vida da população, diversificação da economia e criação de uma rede policêntrica de cidades.

A Secretaria Nacional de Planejamento (SEPLAN), do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), possui entre as competências previstas no art. 14 do Decreto n.º 11.353/2023:

38 Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA) previsto pela Lei Complementar n.º 124, de 3 de janeiro de 2007 (BRASIL, 2023f).

39 Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste (PRDNE) previsto pela Lei Complementar n.º 125, de 3 de janeiro de 2007 (BRASIL, 2023g).

40 Plano Regional de Desenvolvimento do Centro-Oeste (PRDCO) previsto pela Lei Complementar n.º 129, de 8 de janeiro de 2009 (BRASIL, 2023h).

41 Decreto n.º 9.810, de 30 de maio de 2019.

“V - promover a articulação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, buscando o alinhamento dos planos locais com o planejamento nacional;

VI - promover a articulação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, visando a compatibilização de normas e o desenvolvimento de projetos relacionados ao planejamento e gestão territorial;”

O PPA 2024-2027, conforme já descrito em outros capítulos da presente publicação, conta com uma dimensão estratégica e com uma dimensão tática. Na dimensão estratégica, um dos cinco valores relacionados é justamente a atuação colaborativa, que possui forte correlação com a pauta territorial/regional.

Ainda em relação à dimensão estratégica, das 13 diretrizes relacionadas, destacamos duas:

- Promover a redução das desigualdades sociais e regionais;
- Potencializar a cooperação federativa.

Na dimensão tática do PPA, vários dentre os 88 programas destacam e dependem da articulação federativa para o alcance de seus objetivos e metas. O processo de elaboração do PLPPA 2024-2027 também buscou qualificar e ampliar a regionalização de suas metas e estreitar a relação federativa, a partir da coordenação com o PRDA, o PRDNE e o PRDCO. Para isso, foram realizadas diversas atividades durante o processo de elaboração do PPA e dos PRDs, envolvendo um conjunto expressivo de atores.

Este capítulo tem o objetivo de descrever as ações inéditas realizadas na elaboração do PPA 2024-2027 sobre a incorporação da dimensão territorial. O capítulo está dividido em cinco seções. Na seção seguinte discute-se a motivação para inclusão da dimensão territorial no PPA 2024-2027 e os atores envolvidos. A seção 3 discorre sobre a implementação e a metodologia de discussão dos aspectos territoriais no PPA e a sua integração com os PRDs. Os resultados obtidos nesse processo e da metodologia proposta são apresentados na seção 4, inclusive com indicadores para quantificar o grau de regionalização das ações previstas e a articulação entre os instrumentos de planejamento e um com-

parativo de inovações introduzidas nesse ciclo de planejamento em comparação com o ciclo anterior. Por fim, há uma discussão sobre as lições aprendidas e sugestões para ações nos próximos Planos Plurianuais.

2. Motivações e atores envolvidos

Existem diversos normativos constitucionais e infraconstitucionais determinando a regionalização do planejamento e dos instrumentos de planejamento, como o PPA. O alinhamento entre os PRDs e o PPA, além da necessária regionalização dos atributos, são centrais, nos quais se podem citar:

- Determinantes constitucionais (art. 165, §1º, 4º e 7º), legais (LC n.º 124, de 3 de janeiro de 2007, LC n.º 125, de 3 de janeiro de 2007, e LC n.º 129, de 8 de janeiro de 2009) e infralegais (Decreto n.º 9.810 / 2019; Acórdãos TCU 2388/2017, 1827/2017, 1655/2017, 1.827/2017; 1.754/2019; 2.515/2019; 1.050/2020; 3.090/2020 – TCU – Plenário);
- Necessidade de o órgão central de planejamento cumprir o seu papel de articulador e promotor de iniciativas em prol da redução das desigualdades.

Diante desses normativos e do papel a ser desempenhado pelo planejamento, além da determinação da SEPLAN, foi construída uma proposta de articulação e construção coletiva da regionalização das ações. Assim sendo, não há como falar em incluir uma agenda regional no PPA, com efetiva construção coletiva e participação dos agentes, sem o envolvimento, diálogo e contribuições de muitos e diversos atores. Desde o início do processo, a Diretoria de Programas de Infraestrutura e Planejamento Territorial da SEPLAN (DINTER) atuou em estreita parceria com as três Superintendências (SUDAM, SUDENE e SUDECO) e com o MIDR para definir a metodologia e o passo a passo do processo.

No que se refere às oficinas regionais, que aconteceram entre o primeiro e segundo ciclo das oficinas do PPA, a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) também desempenhou importante papel e atuou em colaboração com a SEPLAN.

Na medida em que as definições inerentes ao processo foram tomando corpo, houve o envolvimento de outras três Diretorias da SEPLAN: Diretoria de Programas das Áreas Econômicas e Especiais (DIPEES), Diretoria de Programas Sociais, Áreas Transversais, Multissetoriais e Participação Social (DIATPS) e Diretoria de Coordenação do Sistema de Planejamento (DCPLAN). O apoio do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) foi constante em todas as fases da agenda.

O esforço realizado de mobilização e articulação foi intenso e demandou diversas horas de oficinas e discussões entre os parceiros, no entanto. Garantiu-se também pluralidade e a efetiva contribuição dos demais entes, que se sentiram efetivamente parte do processo, podendo contribuir e incluir visão local e mais acurada nos instrumentos de planejamento do Governo Federal. Deve-se destacar também que outros atores fundamentais no processo foram os próprios ministérios setoriais e suas vinculadas. A próxima seção descreve com maior detalhamento a metodologia e a implementação da proposta.

3. Implementação

A coordenação interfederativa e o olhar regionalizado estão presentes desde os planos regionais do país da década de 1950. Por exemplo, o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) concebe o plano de ação e há a criação de um comitê, que será a semente da futura SUDENE, cuja função é exatamente de articular e planejar as ações na região Nordeste. Esse comitê diretamente ligado à Presidência da República chegou a ser considerado o “Ministério do Nordeste” e teve papel destacado na coordenação das ações do Governo Federal na região.

Essa articulação regional vai se alterando e se diluindo por diversos motivos, ao longo dos anos. Desta forma, uma das bases da primeira proposta da PNDR é exatamente resgatar essa coordenação, criando, no âmbito da Casa Civil, a Câmara de Desenvolvimento Regional. Houve ainda algumas tentativas de se incluir no PPA as ações previstas nos PRDs, no entanto, não havia uma articulação clara entre metas regionalizadas e ações previstas nos PRDs. A atual experiência de regionalização das ações do PPA tenta vencer essa articulação débil entre os PRDs e o PPA.

Essa coordenação federativa e foco nas regiões é essencial para que se possa de fato implementar políticas de desenvolvimento regional, calcadas em ações articuladas. Atualmente, o Governo Federal vem envidando esforços para a reconstrução de sistema nacional de políticas setoriais, por exemplo, na reconstrução do Conselho e do Sistema de Meio Ambiente, como também traz uma inovação ao se propor uma instância de articulação federativa denominada Conselho da Federação. As diversas ações poderão se fortalecer ainda mais tendo um instrumento de planejamento norteador dos programas a serem implementados e deixando clara a possível sinergia entre ações horizontais entre ministérios e verticais entre os diversos entes da federação.

Segundo as leis complementares que criaram as Superintendências do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), da Amazônia (SUDAM) e do Centro-Oeste (SUDECO), os Planos Regionais deverão ser elaborados em articulação com os governos estaduais, via projeto de lei que será submetido ao Congresso Nacional, com vigência de quatro anos e tramitação conjunta com o PPA. Assim, a coordenação entre o PPA e os PRDs consiste numa importante forma de articulação federativa, por meio do planejamento.

Para tal finalidade – coordenação entre o PPA 2024-2027 e os PRDs – foram previstas duas estratégias desenvolvidas tanto no período de elaboração do PPA como nos seus processos posteriores de implementação e monitoramento. São elas:

- Realizar **Oficinas de Planejamento Regional, com a participação dos Ministérios Setoriais**, em articulação com as

Oficinas de elaboração dos Programas do PPA, com foco na discussão dos PRDs e na pactuação de metas conjuntas e no apoio a projetos no âmbito do PPA 2024-2027; e

- Criar **Agendas Transversais, com foco territorial, para cada um dos Planos Regionais de Desenvolvimento (PRDA/PRDNE/PRDCO)**, com o objetivo de dar suporte ao monitoramento, inclusive junto ao Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal (SIOP), dos atributos dos Programas do PPA 2024-2027 pactuados para implementação conjunta com os PRDs.

A necessidade de criação das **Agendas Transversais com foco no Nordeste (PRDNE), na Amazônia (PRDA) e no Centro-Oeste (PRDCO)** tem origem na complexidade dos problemas do país, que se expressam de forma diversa nas regiões brasileiras, e que muitas vezes requer a ação coordenada de várias políticas públicas setoriais para alcançar efetividade. As Agendas Transversais já foram utilizadas em planos plurianuais anteriores, como no PPA 2016-2019 (ainda que sem previsão explícita na respectiva lei), com a criação de agendas pautadas em temas, que permitiram integrar a execução e o monitoramento das políticas públicas relevantes para esses temas. Exemplos são a agenda de Usos Múltiplos da Água e a de Criança e Adolescente. Entretanto, sem a força do amparo legal, deve-se lembrar.

As agendas transversais pautadas em territórios prioritários promoverão uma atuação conjunta com vistas ao planejamento e à coordenação da ação no território, permitindo promover as sinergias e complementaridades entre as várias políticas públicas, alcançando a multissetorialidade programática e a potencialização dos resultados.

Tais agendas serão definidas como atributo gerencial no PPA para obter a necessária coordenação, a maior racionalidade e a simplificação em procedimentos posteriores de revisão de metas. Outro aspecto importante é que com a adoção de territórios formalmente definidos, que preconizam a atuação articulada e coordenada de vários ministérios, mantém-se a utilização dos instrumentos de planejamento e governança já ins-

tituídos para o diagnóstico e estabelecimento de estratégia de intervenção.

Deverão, ainda, ser previstas oficinas de planejamento, de revisão e de monitoramento no âmbito do PPA, de forma complementar aos procedimentos formais executados via SLOP.

Assim, as agendas transversais pautadas em territórios prioritários exercerão a função de articular as metas de objetivos específicos e entregas dos programas setoriais com as demandas dos territórios, permitindo o seu monitoramento e incentivando os ministérios a ampliarem sua visão e atuação sobre o território. Como resultado, espera-se também uma ampliação na capacidade dos órgãos setoriais em antecipar demandas e avançar na regionalização das metas.

3.1. Relação entre PPA e Planos Regionais de Desenvolvimento

Para alcançar a articulação entre os PRDs e o PPA 2024-2027, foi estabelecida uma metodologia de trabalho conjunto entre a SEPLAN e as Superintendências (SUDAM/SUDENE/SUDECO), juntamente com a Secretaria Nacional de Políticas de Desenvolvimento Regional e Territorial (SDR), do MIDR.

Essa etapa de discussão metodológica aconteceu entre fevereiro e abril de 2023, com a realização de 12 reuniões entre estes parceiros, onde se estabeleceu como diretriz principal a proposta de transformar os PRDs em instrumentos estratégicos e representativos da atuação do Governo Federal nestes espaços territoriais, partindo das demandas captadas pelas Superintendências junto aos Estados de sua área de abrangência, incluindo as grandes pactuações do Governo Federal (inclusive os projetos prioritários do Novo PAC) e pactuando, de forma regionalizada, as principais políticas públicas setoriais propostas pelo novo governo para o período de 2024-2027.

A metodologia de trabalho para a elaboração dos PRDs, em paralelo com a elaboração do PPA 2024-2027, partiu de:

Reconstrução do Planejamento Nacional: Inovações e Desafios do PPA 2024-2027

- harmonização de atributos entre o PPA e os PRDs, na sua dimensão estratégica e tática;
- discussão de estrutura e atributos comuns aos três PRDs (harmonização entre os três PRDs);
- definição de atributos que permitam a articulação entre PRDs e o PPA, estabelecendo que:
 - i) Cada Ação Estratégica que compõe cada Programa do PRD é resultante da pactuação da Superintendência com um Ministério Setorial e busca articulação com Programa(s) e Entrega(s) desse Ministério no PPA, visando apoiar Projetos previstos no PRD;
 - ii) Os atributos da dimensão estratégica dos PRDs guardam relação com atributos da dimensão estratégica do PPA;
 - iii) Foi criada uma camada gerencial para os PRDs, tendo como base a experiência do PPA 2020-2023 (que está sendo mantida na metodologia do PPA 2024-2027). Esta camada gerencial será definida a posteriori por instrumento infralegal, não constando no projeto de lei (mesmo procedimento do PPA).

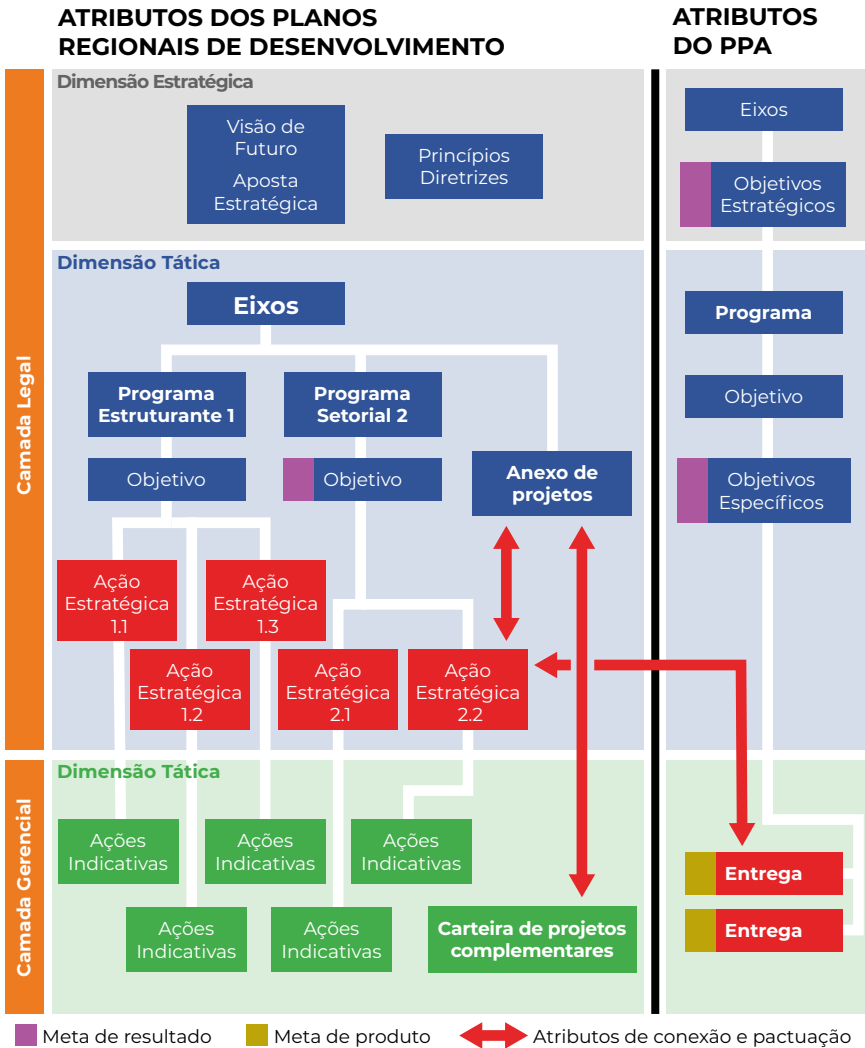
Assim, a relação entre os Programas do PPA 2024-2027 e os PRDs foi alcançada a partir do atributo mais concreto dos programas finalísticos do PPA: as Entregas, que representam os bens e serviços entregues à sociedade. No processo, buscou-se a relação entre estas Entregas do PPA com as Ações Estratégicas que compõem os Programas dos PRDs.

Para facilitar essa relação, foram criadas no âmbito dos Programas dos PRDs uma ou mais Ações Estratégicas específicas para cada Ministério parceiro, permitindo visualizar mais facilmente a parceria que seria estabelecida, visando o apoio a Projetos captados junto aos Estados, que compõem o Anexo III dos PRDs.

Na Figura 1, verifica-se a correlação entre a estrutura do PPA 2024-2027 e a estrutura dos PRDs, bem como os atributos que conectam os instrumentos de planejamento, sendo os principais as Ações Estratégicas (nos PRDs) e as Entregas (no PPA).

7. O PPA e a atuação no território para a redução das desigualdades

Figura 1. Relação entre atributos dos Planos Regionais de Desenvolvimento e do PPA.



Fonte: Elaboração própria (SEPLAN/MPO).

As Oficinas de Planejamento Regional foram pensadas como espaços iniciais de negociação visando aproximar as demandas captadas pelas Superintendências (SUDAM, SUDENE e

SUDECO) junto aos Estados de sua área de abrangência com o planejamento da atuação do Governo Federal, permitindo trazer propostas de Projetos para captar recursos e parcerias.

A realização dessas Oficinas teve como objetivo criar um espaço para a pactuação das Superintendências com Ministérios Setoriais e suas vinculadas, sobre temas de interesse dos PRDs, para a atuação conjunta por meio das **Ações Estratégicas definidas nos PRDs**, em consonância com as **Entregas dos Programas Finalísticos do PPA**. Essa articulação permite pactuar o apoio dos programas finalísticos do PPA aos Projetos previstos nos PRDs.

As referidas Oficinas foram realizadas em maio de 2023, no período compreendido entre as Oficinas de 1º e 2º Ciclo do PPA, as quais definiram os Programas Finalísticos e seus atributos, que compõem a camada tática do PPA 2024-2027. Foram convidados a participar de cada Oficina os Ministérios Setoriais que têm atuação nos temas de interesse para os Programas, Ações Estratégicas e Projetos definidos como prioritários para cada PRD, contando com a presença de cerca de 30 órgãos do Governo Federal e de 272 participantes.

Reuniões *on-line* realizadas posteriormente, assim como contatos institucionais entre as Superintendências e os Ministérios, permitiram finalizar a pactuação dos atributos legais dos PRDs, destacando-se as reuniões realizadas de 29 a 31/05/2023, para a discussão de projetos a serem incluídos no Anexo III dos PRDs.

Os PRDs foram aprovados no âmbito dos Conselhos Deliberativos (CONDEL) de cada Superintendência, na forma de Minutas de Projeto de Lei⁴², e apresentados à Câmara dos Deputados em novembro de 2023 (Brasil, 2023a,b,c).

Uma nova etapa de pactuações ocorreu no período de agosto a novembro de 2023, permitindo completar a discussão da camada gerencial (aquela não explicitada em lei) dos PRDs, em especial:

- 42 Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia – PRDA, aprovado pela Resolução 106, do CONDEL SUDAM, de 04 de agosto de 2023.
Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste – PRDNE, aprovado pela Resolução 167, do CONDEL SUDENE, de 10 de agosto de 2023.
Plano Regional de Desenvolvimento do Centro-Oeste – PRDCO, aprovado pela Resolução 139, do CONDEL SUDECO, de 10 de agosto de 2023.

- o conteúdo das **Ações Indicativas dos PRDs**, de forma a detalhar as Ações Estratégicas pactuadas com cada Ministério no âmbito de cada PRD; e
- a relação entre as Ações Estratégicas dos PRDs e os **Programas, Objetivos Específicos e Entregas do PPA 2024-2027** definidos no âmbito do projeto de lei enviado ao Congresso Nacional (PLPPA).

Destaca-se, também, que algumas características dos PRDs, tais como seu período coincidente com o PPA e a previsão de revisões anuais que serão coincidentes com as revisões do PPA, permitirão a pactuação de novos projetos a serem apoiados e de revisão de metas, possibilitando a ampliação do escopo dos PRDs e de sua parceria com os Ministérios Setoriais no decorrer do período 2024-2027.

O Quadro 1 demonstra o grande esforço de concertação na articulação das políticas públicas realizado ao longo de 2023 a favor dos PRDs: **foram 61 reuniões, com mais de 1.800 participantes, onde 60 órgãos do Governo Federal, entre Ministérios Setoriais e suas entidades vinculadas, estabeleceram as bases para sua atuação conjunta no período de 2024-2027**. Seus principais resultados destacam-se a seguir.

3.2. Regionalização dos atributos do PPA

Durante a execução do PPA 2020-2023, o órgão central de planejamento enfatizou a necessidade de regionalização de seus atributos, nas diversas edições dos Fóruns do PPA, e incluiu a obrigatoriedade de regionalização no SIOP, inclusive por recomendação dos órgãos de controle. A ausência de regionalização passou a implicar a necessidade de justificativa. Seminário específico sobre regionalização foi realizado em junho de 2022, com a participação de IPEA, TCU e de todos os Ministérios.

Durante a elaboração do PLPPA 2024-2027, a obrigatoriedade de regionalização das metas no SIOP foi mantida. A ausência de regionalização de metas de Objetivos Específicos e

Reconstrução do Planejamento Nacional: Inovações e Desafios do PPA 2024-2027

de Entregas implicou, assim, a necessidade de apresentação de justificativa por parte do órgão responsável. A SEPLAN também reforçou junto aos Ministérios, durante as oficinas do 1º e 2º ciclos para a elaboração do PPA, sobre a obrigatoriedade e importância da regionalização e da pauta regional.

Quadro 1. Mobilização e participação no processo de articulação entre PRDs e PPA 2024-2027

Período	Etapas	Atividades	N.º de reuniões	N.º de participantes	N.º de Órgãos
Fev-Abr 2023	Discussão Metodológica	Definição de atributos, metodologia de articulação e programação	13	346	6
Mai-Jun 2023	Oficina do PRDNE na ENAP	Discussão de atributos do Plano e definição de Ações Estratégicas para atuação conjunta	1	89	30
	Oficina do PRDA na ENAP	Discussão de atributos do Plano e definição de Ações Estratégicas para atuação conjunta	1	99	32
	Oficina do PRDCO na ENAP	Discussão de atributos do Plano e definição de Ações Estratégicas para atuação conjunta	1	84	27
	Reuniões de discussão dos PLs com os Ministérios parceiros	Discussão de escopo de atributos que compõem os PLs dos PRDs	10	275	28

7. O PPA e a atuação no território para a redução das desigualdades

Período	Etapas	Atividades	N.º de reuniões	N.º de participantes	N.º de Órgãos
Julho 2023	Aprovação dos PLs no CONDEL	Reunião CONDEL SUDENE Reunião CONDEL SUDAM Reunião CONDEL SUDECO	-	-	-
Ago- -Nov 2023	Reuniões preparatórias	Discussão e esclarecimentos sobre metodologia de articulação entre atributos dos PRDs e do PPA	10	107	13
	Reuniões de pactuação com os Ministérios Parceiros	Pactuação de Ações Indicativas dos PRDs e de Entregas do PPA	24	851	48
TOTAL			61	1.851	-

<p>Órgãos participantes:</p> <p>SEPLAN/MPO, SDR/MIDR, SUDENE, SUDAM, SUDECO, CC/PR, IPEA, MAPA, MDA, MMA, MCTI, MDIC, MTUR, MDA, MPA, MT, MPOR, MCOM, MME, MCID, MDS, MEC, MJSP, MDHC, MS, MTE, MPI, MinC, MM, MEsp, MIR, SNJ/PR, BASA, BB, BNB, BNDES, Embrapa, SGB, Anatel, Fiocruz, CNPq, Suframa, Funai, IBRAM, Funarte, IPHAN, JBRJ, Finep, AEB, FNDE, CAPES, IBAMA, ANA, DNOCS, CODEVASF, INPI, INCRA, CONAB, PRF, PF.</p>	<p>N.º Total de Órgãos participantes:</p> <p>60</p>
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------

Fonte: Elaboração própria (SEPLAN/MPO).

4. Resultados

4.1. Relação entre PPA e Planos Regionais de Desenvolvimento

O primeiro resultado a destacar é a qualificação do conteúdo dos PRDs, que pode ser verificado nos seguintes aspectos:

- sua estrutura se organizou por eixos temáticos que guardam sintonia com as estratégias de intervenção da Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR, da qual os PRDs são os principais instrumentos de planejamento;
- a aposta estratégica definida por cada PRD aponta o sentido da atuação pretendida no período;
- o seu conteúdo programático partiu de um diagnóstico e da identificação de demandas captadas nos Estados da sua área de abrangência e se adaptou e se enriqueceu com o processo de discussão e pactuação das ações estratégicas com os Ministérios parceiros, criando as bases para a atuação conjunta nos próximos quatro anos, conforme apresentado nos Quadros 2, 3 e 4.

7. O PPA e a atuação no território para a redução das desigualdades

Quadro 2. Resumo dos principais atributos do Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia – PRDA 2024-2027 e os ministérios parceiros.

PRDA 2024-2027		
Aposta Estratégica: Integração e diversificação produtiva da biodiversidade, com agregação de valor.		
Eixos	Programas	Ministérios Parceiros
Desenvolvimento Produtivo	Bioeconomia para o desenvolvimento sustentável	MIDR/MDIC/MDA/MCTI/MTur/MMA
	Agropecuária Inclusiva e Sustentável	MAPA/MDA/MMA/MPA
	Indústria e Serviços Sustentáveis	MTur/MinC/MDIC/MIDR
Pesquisa, Inovação e Educação	Desenvolvimento da Ciência, Tecnologia e Inovação da Amazônia	MCTI/MAPA/MS
	Qualificação do Capital Humano	MEC/MMA/MCTI
Infraestrutura Econômica e Urbana	Logística e Integração	MT/MPOR/MCOM/MIDR
	Infraestrutura Rural e Urbana	MCID/MT/MME
Meio Ambiente	Sustentabilidade e Conservação Ambiental	MMA/MPI/MCTI/MME
Fortalecimento da Gestão e Governança Pública	Fortalecimento da Gestão e Governança Pública	MIDR/MCID
Desenvolvimento Social e Acesso a Serviços Públicos Essenciais	Inclusão Produtiva	MTE/MEC/MPI
	Bem-estar Social	MS/MEC/MJSP/MPI/MDHC
Total	11 Programas	19 Parceiros

Fonte: Elaboração própria (SEPLAN/MPO).

Reconstrução do Planejamento Nacional: Inovações e Desafios do PPA 2024-2027

Quadro 3. Resumo dos principais atributos do Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste – PRDNE 2024-2027 e os ministérios parceiros.

PRDNE 2024-2027		
Aposta Estratégica: Fortalecimento das redes de cidades intermediárias como âncora para os sistemas inovativos e produtivos locais da sua área de influência.		
Eixos	Programas	Ministérios Parceiros
Desenvolvimento Produtivo	Desenvolvimento da Agropecuária	MDA/MIDR/MAPA
	Nordeste Turístico	MTur
	Neoindustrialização	MIDR/MDIC/MS/ MAPA
	Mais Serviços Nordeste	MTE/MIDR/MDIC
Inovação	Alinhamento regional para a promoção da especialização produtiva inteligente no território	MCTI/MEC/MIDR/MAPA/MDIC
Infraestrutura Econômica e Urbana	Aproveitamento do potencial energético	MME
	Comunicação Digital	MCOM
	Integração Logística Regional	MPOR/MT
	Desenvolvimento Urbano Integrado	MCID/MT
	Saneamento Ambiental no Nordeste	MCID/MCTI
	Recursos Hídricos	MIDR

PRDNE 2024-2027		
Aposta Estratégica: Fortalecimento das redes de cidades intermediárias como âncora para os sistemas inovativos e produtivos locais da sua área de influência.		
Eixos	Programas	Ministérios Parceiros
Meio Ambiente	Conservação, Proteção e Uso Sustentável dos Recursos Naturais	MMA/MIDR/MCTI/MME/MPI
Capacidades Governativas	Fortalecimento da Rede de Desenvolvimento Regional	MIDR
Desenvolvimento Social	Mais Saúde Pública	MS/MEsp/MinC
	Nordeste da Paz	MJSP/MDHC/SNJ/ MinC/ MEsp/ MMulheres
	Fortalecimento da Proteção Social e Direitos Humanos	MEsp/MDHC/SNJ/ MinC/MIR/MPI/ MTE/ MMulheres
	Primeira Infância Nordeste	MDHC/MEC/MS/ MinC/ MJSP/MEsp
	Nordeste Vivo – Fortalecimento da Cultura e Economia Criativa	MinC/MTur/MIDR
Educação	Educação Básica	MEC/MCTI
	Educação Superior	MEC/MCTI
	Educação profissional e tecnológica	MEC/MCTI
Total	21 Programas	23 Parceiros

Fonte: Elaboração própria (SEPLAN/MPO).

Reconstrução do Planejamento Nacional: Inovações e Desafios do PPA 2024-2027

Quadro 4. Resumo dos principais atributos do Plano Regional de Desenvolvimento do Centro-Oeste – PRDCO 2024-2027 e os ministérios parceiros.

PRDCO 2024-2027		
Aposta Estratégica:		
Promoção da agregação de valor e diversificação e aumento da complexidade econômica de forma sustentável nas regiões com forte especialização em commodities;		
Priorizar a rede de cidades médias e suas áreas de influência, adensando suas cadeias produtivas e servindo de âncora para sistemas de inovação produtiva;		
Dar prioridade à estruturação e desenvolvimento da RIDE/DF e da Faixa de Fronteira MT/MS.		
Eixos	Programas	Ministérios Parceiros
Desenvolvimento Produtivo	Agregação de valor aos produtos da região Centro-Oeste	MAPA/MDA/ MPA/ MCTI/ MME/MDIC
	Promoção de alternativas para a diversificação econômica e inclusão produtiva	MTUR/MIDR/ MDA/MTE/ MME
Ciência, Tecnologia e Inovação	Incentivo à inovação para a promoção da sustentabilidade, economia de baixo carbono, competitividade e qualidade de vida	MAPA/MCTI
Infraestrutura Econômica e Urbana	Ampliação da Infraestrutura urbana	MCID/MT/ MMA
	Ampliação da Infraestrutura econômica	MME/MCOM/ MPOR/MT/ MIDR/MAPA
Meio Ambiente	Conservação e recuperação do meio ambiente	MAPA/MMA/ MCTI/MPI/ MME/MIDR

PRDCO 2024-2027

Aposta Estratégica:

Promoção da agregação de valor e diversificação e aumento da complexidade econômica de forma sustentável nas regiões com forte especialização em commodities;

Priorizar a rede de cidades médias e suas áreas de influência, adensando suas cadeias produtivas e servindo de âncora para sistemas de inovação produtiva;

Dar prioridade à estruturação e desenvolvimento da RIDE/DF e da Faixa de Fronteira MT/MS.

Eixos	Programas	Ministérios Parceiros
Capacidades Governativas	Melhoria da governança e da competitividade das cidades médias e suas áreas de influência	MCID/MIDR/ MCTI
	Programa de Desenvolvimento na RIDE – DF e Faixa de Fronteira	MCID/MIDR
Desenvolvimento Social	Ampliação de serviços públicos e de infraestrutura social para a melhoria da qualidade de vida e dos níveis de emprego e renda	MDHC/MinC/ MCTI/MEC/ MPI
Total	9 Programas	19 Parceiros

Fonte: Elaboração própria (SEPLAN/MPO).

O processo descrito fortalece os PRDs no seu encaminhamento ao Congresso Nacional, como Projetos de Lei que tratam de temáticas tão importantes para o desenvolvimento regional e a redução das desigualdades regionais como o desenvolvimento produtivo e social, a inovação, a infraestrutura, o meio ambiente e o fortalecimento das capacidades governativas de Estados e Municípios parceiros deste processo de desenvolvimento.

Como resultado, destacamos ainda o processo participativo de elaboração dos PRDs junto ao Governo Federal, permitindo es-

Reconstrução do Planejamento Nacional: Inovações e Desafios do PPA 2024-2027

tabelecer parcerias com 68 Programas Finalísticos do PPA 2024-2027 (Tabela 1). A estrutura programática dos PRDs foi articulada a 1.223 Entregas (Tabela 1), de responsabilidade de 24 Ministérios Setoriais e de suas vinculadas (Tabela 2), que serão monitoradas de forma regionalizada.

Tabela 1. Número de atributos do PPA 2024-2027 articulados com os Planos Regionais de Desenvolvimento.

Atributos do PPA 2024-2027	PRDNE	PRDA	PRDCO	Total dos PRDs	Total do PPA 2024-2027
Programas	66	58	41	68	88
Objetivos Específicos	213	181	105	255	464
Entregas	872	657	381	1.223	2.686
Medidas Institucionais/ Normativas	34	12	8	41	966

Fonte: Elaboração própria (SEPLAN/MPO).

Observação: A coluna “Total dos PRDs” apresenta a contagem sem repetição entre PRDs.

Tabela 2. Número de Entregas do PPA 2024-2027 que serão implementadas na parceria dos Ministérios Setoriais com os PRDs.

Ministério Parceiro	PRDNE	PRDA	PRDCO	Total por Órgão
MIDR	92	6	18	95
MAPA	23	45	29	56
MMA	51	34	21	62
MCTI	73	83	50	119
MDIC	11	13	11	14
MTUR	7	8	3	8
MDA	35	60	26	64

7. O PPA e a atuação no território para a redução das desigualdades

Ministério Parceiro	PRDNE	PRDA	PRDCO	Total por Órgão
MPA	-	15	10	15
MT	101	55	31	163
MPOR	30	41	13	79
MCOM	6	13	6	18
MME	22	14,	14	35
MCID	54	30	38	67
MEC	52	43	17	68
MJSP	14	12	-	18
MDHC	40	31	19	45
MS	74	60	-	92
MTE	11	17	4	19
MPI	65	71	65	71
MinC	9	6	6	13
MMulheres	27	-	-	27
MEsp	27	-	-	27
MIR	38	-	-	38
SNJ/PR	10	-	-	10
Total	872	657	381	1.223

Fonte: Elaboração própria (SEPLAN/MPO).

Observação: A coluna “Total por Órgão” apresenta a contagem sem repetição entre PRDs.

Uma parte importante das Entregas relacionadas (406 de 1.223, ou 33%) corresponde a projetos do Novo Programa de Aceleração do Crescimento – Novo PAC (Tabela 3), que teve entre os critérios gerais para a formação da carteira a priorização de projetos que reduzam a desigualdade social e regional e que estejam alinhados com a política e os PRDs. Foram contemplados projetos dos seguintes eixos do Novo PAC: Transporte Eficiente e Sustentável; Cidades Sustentáveis e Resilientes; Água para todos; Transição e Segurança Energética; Inclusão Digital e Conectividade; Infraes-

Reconstrução do Planejamento Nacional: Inovações e Desafios do PPA 2024-2027

estrutura Social Inclusiva; Educação, Ciência e Tecnologia; e Saúde.

Tabela 3. Número de Entregas do Novo PAC articuladas com os Planos Regionais de Desenvolvimento, por Ministério parceiro.

Ministério Parceiro	PRDNE	PRDA	PRDCO	Total por Órgão
MT	99	46	25	153
MPOR	27	32	12	59
MCOM	4	12	3	13
MME	3	-	-	3
MCID	37	15	20	46
MIDR	39	-	1	39
MAPA	5	9	7	19
MCTI	19	22	12	42
MEC	6	4	2	8
MS	12	13	-	20
MEsp	1	-	-	1
MinC	1	1	-	2
MJSP	1	1	-	1
Total Geral	254	155	82	406

Fonte: Elaboração própria (SEPLAN/MPO).

Observação: A coluna “Total por Órgão” apresenta a contagem sem repetição entre PRDs.

A atuação do Governo Federal no processo de alinhamento entre os PRDs e o PPA é ampla, e terá continuidade no período 2024-2027 por meio de:

- a) Definição de metodologia de trabalho visando pactuar com os Ministérios Setoriais o apoio a projetos dos PRDs no âmbito do PPA 2024-2027 e a implementação de entregas de forma articulada com o território;

- b) A criação de Agendas Transversais, para cada um dos PRDs, articulando-se, no nível gerencial, com objetivos específicos e entregas estabelecidas pelos Programas do PPA 2024-2027; e
- c) Discussão para estabelecer canais e procedimentos de monitoramento das políticas públicas do Governo Federal de interesse dos PRDs, expressas no PPA 2024-2027, em articulação com o Núcleo de Inteligência Regional (NIR) e a Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, ambos coordenados pelo MIDR.

Como resultado complementar, a aproximação dos Ministérios Setoriais ao território visa também incentivar a regionalização das políticas públicas de forma mais abrangente.

4.2. Regionalização dos atributos do PPA

O PPA 2024-2027 apresenta avanços consideráveis em relação à regionalização de seus atributos, seja na camada legal (Objetivos Específicos), seja na camada gerencial (Entregas). Na camada legal, o PPA 2020-2023 apresentava regionalização em 26% (18 de 70) das metas dos Programas. Já no PLPPA 2024-2027, 36% (167 de 464) das metas dos Objetivos Específicos estão regionalizadas. Comparando os atributos gerenciais, no PPA 2020-2023, 37% (130 de 354) das metas dos Resultados Intermediários eram regionalizadas, enquanto no PLPPA 2024-2027, 50% (1332 de 2686) das Entregas estão regionalizadas já de partida.

Considerando apenas os 24 Ministérios parceiros nos PRDs, os números são ainda mais positivos: 38% (124 de 322) das metas de Objetivos Específicos e 55% (1.280 de 2.311) das metas de Entregas estão regionalizadas nesse grupo.

A regionalização de metas do PPA deve demonstrar, no caso das Entregas, a distribuição adequada dos bens e serviços no território. Esse é o caso, por exemplo, da Entrega “Ações e projetos de estruturação socioproductiva realizadas junto a agricultores e agricultoras familiares, povos e comunidades tradicionais

que atuam nas cadeias da sociobiodiversidade”, do Programa 1191 - Agricultura Familiar e Agroecologia. Para essa Entrega a meta é beneficiar, até 2027, 1.521 agricultores familiares na Região Norte, 381 na Região Nordeste e 380 em cada uma das demais Regiões do país, demonstrando a prioridade para a Região Norte na estruturação socioprodutiva de cadeias da sociobiodiversidade.

Alguns Ministérios se destacam no esforço de regionalizar suas metas no PPA 2024-2027. Ministério da Cultura (95% das metas de Entregas regionalizadas), Ministério dos Transportes (88%), Ministério de Portos e Aeroportos (88%), Ministério das Cidades (84%) e Ministério da Agricultura e Pecuária (80%) são os que mais regionalizaram suas Entregas. Todos eles são também parceiros nos três PRDs. No que concerne aos Objetivos Específicos, os Ministérios com maiores níveis de regionalização são Ministério da Cultura (100%), Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (90%), Ministério das Comunicações (78%) e Ministério da Educação (72%).

Apesar dos avanços, ainda há muito espaço para melhoria. Vinte e três dos 35 órgãos responsáveis por Entregas no PPA 2024-2027 regionalizaram menos da metade de suas Entregas. Vinte e três dos 34 órgãos responsáveis por Objetivos Específicos regionalizaram menos da metade dos seus OEs.

É esperado que o número de Entregas regionalizadas aumente ao longo do período de execução do PPA e de suas revisões anuais. A SEPLAN também atuará para isso, estimulando os órgãos nesse sentido.

Note-se, adicionalmente, que em diversos casos, ainda que uma meta não esteja regionalizada de partida (ou seja, não há definição dos valores a serem alcançados para cada região), é possível, no monitoramento, obter dados regionalizados sobre a execução. No PPA 2020-2023, por exemplo, a regionalização de metas de Programas (camada legal) salta de 26% na partida para 41%, no monitoramento. Já a regionalização de metas de Resultados Intermediários, que é de 37%, passa a 60% no monitoramento. Efeito semelhante também deve ocorrer no PPA 2024-2027, e pode ser considerado passo importante para posterior regionalização (de partida) das respectivas metas.

5. Lições aprendidas

Os três projetos de lei dos PRDs foram elaborados de maneira articulada ao PPA 2024-2027, receberam pareceres favoráveis da SEPLAN e foram aprovados pelos respectivos CONDEL Sudam/SUDENE/Sudeco, nos quais a Ministra do Planejamento e Orçamento tem assento. Tramitam atualmente no Congresso Nacional, com a expectativa de que, pela primeira vez, sejam convertidos em leis.

Ademais, o Tribunal de Contas da União (TCU) continua acompanhando de perto a pauta regional e a regionalização no PPA. No processo de acompanhamento da elaboração do PPA 2024-2027 (TC 020.885/2023-7) foi enfatizado pela SEPLAN, na resposta aos questionamentos (NT n.º 604/2023/MPO), todo o processo de alinhamento com os PRDs, além do esforço constante para fortalecimento da regionalização. Em reunião ocorrida no TCU em 28/9/2023, inclusive, foi elogiado o esforço da SEPLAN em avançar na regionalização e na articulação com os PRDs. Analistas do TCU ressaltaram que a regionalização das metas está partindo de cerca de 50%, o que representa uma boa evolução face à regionalização do PPA anterior (em torno de 26% na camada legal e 37% na gerencial). Por fim, não custa reforçar que a pauta regional é um dos importantes avanços do PPA 2024-2027, que tem recebido reconhecimento das Superintendências, do MIDR, do TCU e dos ministérios. O PPA 2024-2027 possui uma pauta regional forte e articulada, que evoluirá ainda mais com os processos de monitoramento e revisão. A visão territorial em um sentido mais amplo será aprofundada no planejamento de longo prazo.

Em consulta direta com os diversos atores, foram colhidas diversas observações sobre o processo realizado, lições aprendidas e sugestões para os próximos processo. Em primeiro lugar, houve um reconhecimento da importância do papel de articulação do Ministério do Planejamento e Orçamento. Diversos órgãos estavam em recomposição e reconstrução de equipes, portanto o processo de discussão da regionalização da PPA foi um impul-

so nesse processo de revitalização e reconstrução da capacidade estatal e de planejamento.

Em segundo lugar, entre os diversos avanços destacados pelos atores, pode-se citar o avanço que representa a atual metodologia, uma vez que deixa clara a relação entre o PPA e as ações previstas nos PRDs, o que permite monitoramento de entregas concretas, além estabelecer metas nos objetivos dos programas dos diversos ministérios setoriais.

Um terceiro elemento de destaque foi o esforço de se articular com os governos estaduais e realizar a seleção de projetos de investimento com a consulta aos Estados. A interação com os ministérios e a discussão direta com os Programas previstos no PPA e as ações no PRD puderam aprimorar o desenho das políticas e criaram uma sintonia e articulação entre as instituições regionais e ministérios, que será de suma importância na execução dos planos.

Outro avanço, bastante destacado, foi a possibilidade de se introduzir a consulta pública aos PRDs, que trouxeram de fato contribuições e melhorias da proposta inicial. O guia de elaboração do PPA (Brasil, 2023b) também serviu de base para diversos governos estaduais elaborassem seu planejamento e seus PPAs estaduais, o que de fato foi grande avanço metodológico.

Em suma, houve uma grande aceitação da metodologia, reconhecendo o papel inédito de coordenação das ações entre os ministérios setoriais e os órgãos regionais. O reconhecimento também de que foi construída uma excelente base para se pensar o desenvolvimento regional de forma articulada com o setor privado, com trabalhadores e a sociedade em geral e os governos estaduais.

Há ainda algumas lições e sugestões para o aprimoramento do processo: a primeira delas é possibilidade de revisão dos cronogramas de tramitação dos PRDs e do PPA, que no mínimo possam ter uma tramitação no qual as superintendências possam se apropriar de todas as propostas do PPA. Devido à legislação atual e à necessidade de trâmite interno nas superintendências, os PRDs devem ser finalizados antes da data final de entrega do PPA ao legislativo, assim é possível que alterações no PPA realizadas ao final do processo não sejam incluídas nos PRDs.

Uma segunda sugestão seria a alteração do trâmite legislativo para a aprovação dos PRDs na Câmara Federal e no Senado Federal. Há a necessidade de parecer de diversas comissões temáticas nas duas casas, o que dificulta a tramitação e a aprovação dos PRDs. Uma possível alteração seria o encaminhamento direto para a comissão orçamentária e o trâmite ser mais célere, ampliando a probabilidade de aprovação dos PRDs.

Uma terceira observação colhida entre os órgãos regionais seria a ampliação de consulta ao setor privado e de trabalhadores e mesmo entre os Estados, na discussão dos PRDs e do PPA. Diversas possíveis formas de implementação foram sugeridas desde fóruns no Governo Federal ou mesmo no âmbito da PNDR, como também dentro do Planejamento ou na Casa Civil. O atual esforço de recriação do Conselho de Desenvolvimento Social ou do Conselho das Federações podem também se constituir em fóruns nos quais tais discussões possam ser implementadas. A construção do cenário do plano antes do início do processo de discussão do PPA, inclusive numa dimensão territorial mais ampla, auxiliaria e traria um direcionador para as Superintendências construírem os PRDs.


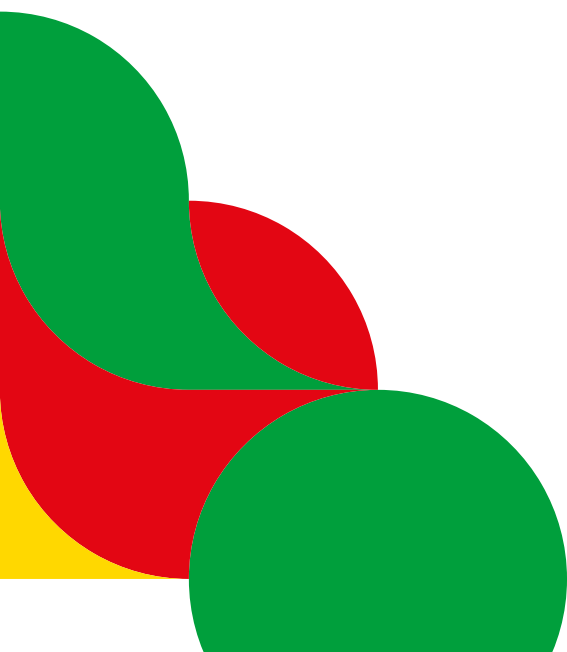
De todo modo, a avaliação do esforço inédito foi bastante positiva, o esforço realizado pelos diversos órgãos e ministérios setoriais constroem bases para uma recomposição do sistema de planejamento, no qual a Política Nacional de Desenvolvimento Regional possa ser pensada a partir de ações e metas articuladas regionalmente.

**Reconstrução do Planejamento Nacional:
Inovações e Desafios do PPA 2024-2027**



8

Investimentos plurianuais: planejando a infraestrutura para o desenvolvimento



**Flavia Pedrosa Pereira
Eduardo Rodrigues da Silva
Ismael Pavani
Pedro Emílio Teodoro**

1. Introdução

Os investimentos executados ou orientados pelo setor público são reconhecidos como decisivos nas trajetórias do desenvolvimento econômico e social dos países. Isto acontece tanto pelos elevados montantes de recursos técnicos e financeiros implicados quanto pela necessidade de consistência e continuidade através da coordenação de políticas públicas associadas a grandes projetos, especialmente daqueles dedicados à inauguração ou à expansão de setores inovadores, tais como a pesquisa, inovação e setores avançados de tecnologia, que muitas vezes demandam ajustes ou atualizações no *modus operandi* vigente, desde os processos de contatação até a operacionalização.

Alguns estudos⁴³ estimam que a necessidade de investimentos em infraestrutura na América Latina e Caribe deve estar entre 4% e 7% do PIB. No período de 2010 a 2015, o Brasil investiu em infraestrutura, em média, 2,3% do PIB, sendo que o setor público foi responsável por 0,90% para o mesmo período. No entanto, entre 2016 e 2021, em face do Novo Regime Fiscal e do aumento das despesas obrigatórias, que são aquelas que a União tem a obrigação legal ou contratual de realizar e cuja execução é mandatória, houve redução na disponibilidade de recursos para os investimentos públicos federais, e a média de investimento em infraestrutura ficou em 1,7% do PIB, sendo que a média do setor público caiu quase pela metade, para um valor de 0,48% do PIB.

A Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base (ABDIB, 2022a e 2022b) ressalta que a infraestrutura brasileira já apresentou um estoque de ativos de infraestrutura em relação ao PIB em torno de 60%⁴⁴ (década de 1980), mas que tem havido dificuldade ao longo das décadas de manter os patamares

43 Estudos reunidos pelo BID (2023): Calderón e Servén (2003); Fay e Yepes (2003); Kohli e Basil (2011); Perrotti e Sánchez (2011); Bhattacharya, Romani e Stern (2012); Ruiz-Nuñez e Wei (2015); e Sánchez et al. (2017); Castellani et al. (2019) e Rozenberg e Fay (2019).

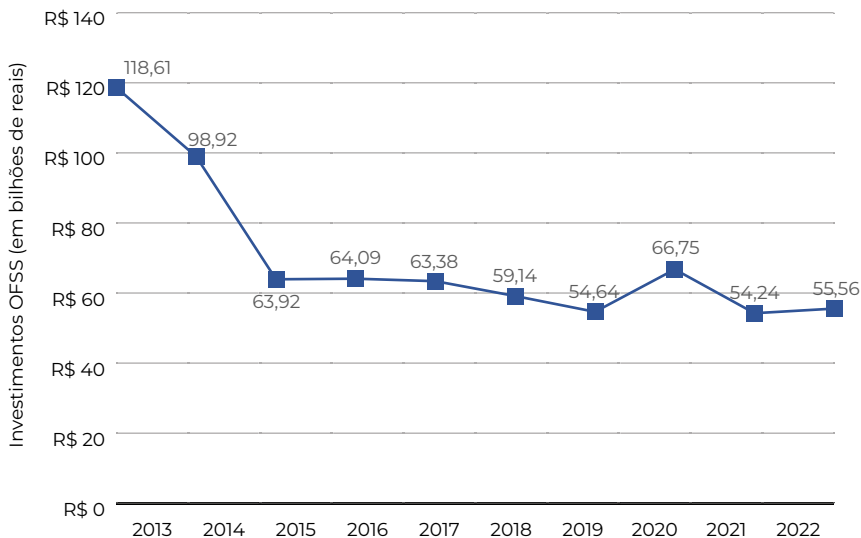
44 O estoque de ativos em infraestrutura de um país inclui, por exemplo, as ferrovias, aeroportos e rodovias já construídos, sendo calculado como proporção do PIB.

8. Investimentos plurianuais: planejando a infraestrutura para o desenvolvimento

de investimentos no setor acima da depreciação destes ativos. Isso resultou em uma queda do estoque para cerca de 34% do PIB na atualidade. A mesma publicação destaca que, no período 2016-2021, “a expansão do investimento privado não foi suficiente para compensar a forte retração do investimento público, resultando em uma contração substancial dos investimentos no setor”.

Nesse contexto, a partir do gráfico abaixo, percebe-se que os investimentos⁴⁵ do Governo Federal no Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) têm variado ao longo dos anos, mas com uma tendência de queda.

Gráfico 1. Investimentos no OFSS (GND 4) de 2013 a 2023.



Fonte: SIOP. Elaboração própria (SEPLAN/MPO)

Nota: Preços deflacionados de acordo com a variação do IPCA. Ano-base: 2022.

Sendo assim, é necessário que os investimentos sejam coordenados, priorizados e publicizados em sítios eletrônicos de acesso

45 Como investimentos, foram considerados os valores empenhados liquidados somados aos restos a pagar processados do ano de exercício no âmbito do OFSS, GND - 4, do Poder Executivo, incluídas também as transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios.

livre. As iniciativas de planejamento e coordenação governamental, que priorizam a alocação e disponibilidade tempestiva dos recursos necessários à implementação dos investimentos, contribuem significativamente para o alcance dos resultados pretendidos.

Nesse sentido, a Constituição Federal (Brasil, 1988) define a obrigatoriedade de inclusão dos investimentos plurianuais no PPA:

Art. 167, § 1º 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 (grifo nosso)**.

O mesmo dispositivo constitucional foi reproduzido em legislação complementar, com destaque para a vedação disposta na Lei Complementar n.º 101, de 2000 (Brasil, 2000), conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Essa Lei, além de reforçar a importância da compatibilidade entre os instrumentos de planejamento e orçamento, estabeleceu que a LOA só admitirá investimentos plurianuais previstos no PPA ou autorizados em lei.

Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:

...

§ 5º A lei orçamentária não consignará dotação **para investimento com duração superior a um exercício financeiro** que não esteja previsto no plano plurianual ou em lei que autorize a sua inclusão, conforme disposto no § 1º do art. 167 da Constituição (grifo nosso).

Além disso, observa-se que uma das atribuições do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), como órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal (SPOF), conforme previsto na Lei n.º 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, é identificar, analisar e avaliar os investimentos estratégicos do governo, suas fontes de financiamento e sua articulação com os investimentos privados, bem

como prestar o apoio gerencial e institucional à sua implementação.

Nesse contexto, destaca-se a importância do Plano Plurianual (PPA) como ferramenta prevista na CF, que oferece as condições para promover a efetividade dos investimentos definidos como prioritários pelo governo. Entre essas condições podemos citar: i) a coordenação interministerial, considerando que o PPA é o único plano que perpassa todas as áreas do governo; ii) a previsão da alocação adequada de recursos orçamentários durante o prazo exigido pelos investimentos, que geralmente ultrapassa doze meses; iii) a integração destes nos processos de gestão inerentes ao PPA: monitoramento, avaliação e revisão; iv) divulgação de resultados à sociedade; e v) as articulações com o setor privado e com outras esferas de governo.

Na relação entre os investimentos, o PPA e os orçamentos anuais, destaca-se que grandes investimentos possuem prazos de planejamento e execução que extrapolam em muito a anualidade orçamentária, além de possuir custos que precisam ser considerados no decorrer de sua vida útil, a exemplo dos custos de operação e manutenção.

A abordagem relativa a estes investimentos tem variado nos PPA, se caracterizando, de maneira geral, como cadastramentos e acompanhamentos/monitoramentos mais ou menos detalhados ou exaustivos. Pode-se afirmar que os investimentos plurianuais com financiamento orçamentário têm sido foco de maior atenção nos PPAs em detrimento daqueles financiados com fontes não-orçamentárias, apesar da significativa importância destes últimos⁴⁶.

Quanto à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), outro instrumento do ciclo orçamentário previsto na CF, cabe a ela, entre outras atribuições, definir as prioridades e metas da Administração Pública Federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente.

Dessa forma, no que se refere aos investimentos nas LDO, estas têm **priorizado recursos para obras já iniciadas**, destacando-se que:

- A partir da LDO-2021 (Brasil, 2020a) foi incluído um valor mí-

46 Sobre essas questões, ver capítulo seguinte sobre financiamento do PPA.

nimo de execução financeira (R\$ 10 milhões) para que os investimentos pudessem ser considerados em andamento;

- A partir da inclusão do §12 ao art. 165 da CF (EC nº 102/2019), o Anexo de Metas Fiscais da LDO passou a **fixar uma proporção mínima das despesas discricionárias que deve ser alocada nos investimentos em andamento**, regra observada a partir de 2021.

Para os anos de 2021, 2022 e 2023 as respectivas LDO (Brasil, 2020a, 2021, 2022a) previram a proporção mínima de 9,6%, 10,1% e 8,8% do valor total das despesas discricionárias do Poder Executivo Federal para os investimentos em andamento. No Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) de 2024 (Brasil, 2023i) está previsto uma proporção mínima de 9,2% dessas despesas para os investimentos em andamento.

Ainda em relação ao PLDO de 2024 e suas metas e prioridades, previu-se que:

Art. 4º As prioridades e as metas da Administração Pública Federal para o exercício de 2024 constarão na Lei do Plano Plurianual 2024-2027, e deverão ser consideradas, em caráter indicativo, durante a elaboração, a aprovação e a execução do orçamento.

Parágrafo único. As despesas que contribuem para o atendimento das prioridades e das metas referidas no caput serão evidenciadas no Projeto de Lei Orçamentária de 2024 e na respectiva Lei e acompanhadas de projeções de médio prazo, para o exercício de 2024 e os três exercícios seguintes.

Nesse sentido, inclusive com contribuições oriundas do processo participativo realizado durante a elaboração do PPA 2024-2027, foram definidas seis prioridades do Governo Federal, conforme já detalhado em capítulo anterior:

1. Combate ao desmatamento e enfrentamento da emergência climática
2. Combate à fome e redução das desigualdades
3. Saúde: atenção primária e especializada

4. Neoliberalização, trabalho, emprego e renda
5. Educação básica
6. Novo PAC

Quanto ao anexo de investimentos plurianuais do PPA 2024-2027, a definição metodológica sobre o seu formato e conteúdo envolveu reuniões entre a Secretaria Nacional de Planejamento – SEPLAN, e a Secretaria de Orçamento Federal – SOF. Estabeleceu-se que os referidos investimentos estariam discriminados de maneira alinhada com o cadastro de investimentos financiados por ações do tipo projeto, no módulo de projetos de investimento do orçamento, no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP).

Além do anexo de investimentos plurianuais do PPA 2024-2027 (Anexo VII), o plano, ao relacionar o Novo PAC entre as suas prioridades, trouxe-o para a sua camada gerencial, com todos os empreendimentos cadastrados como Entregas. A seguir são apresentados tanto os anexos de investimentos plurianuais financiados pelos orçamentos fiscal e da seguridade social (Anexo VII – Investimentos Plurianuais) e aqueles financiados pelo orçamento de investimento das empresas estatais não dependentes (Anexo VIII – Investimentos Plurianuais das Empresas Estatais Não Dependentes) quanto a prioridade do Novo PAC, com maior detalhamento.

2. Implementação

Os investimentos estão presentes nas três dimensões do PPA – estratégica, tática e gerencial (mais detalhes no capítulo 2, sobre a estrutura e metodologia do PPA).

No que se refere à Dimensão Estratégica, composta por visão de futuro, valores, diretrizes, eixos, objetivos estratégicos, indicadores-chaves nacionais e metas, o anexo I do PPA 2024-2027 traz objetivos estratégicos associados à infraestrutura com Indicadores-Chave Nacionais (*Key National Indicators - KNI*) e respectivas metas para o final do período do PPA (2027). A intenção

é que esses objetivos associados à infraestrutura orientem a ação governamental, bem como, por meio dos KNI, permitam o monitoramento dos resultados alcançados ano a ano.

Nesse sentido, destacam-se abaixo alguns objetivos estratégicos (OE), por eixo, que possuem relação com os investimentos, sendo que todos esses objetivos apresentam indicadores-chave e metas associados.

EIXO 1: Desenvolvimento social e garantia de direitos (possui 16 programas relacionados à infraestrutura, de um total de 41 programas).

OE: Incentivar a transição para cidades criativas e sustentáveis, com investimentos integrados em mobilidade, habitação, saneamento básico, equipamentos sociais e infraestrutura

EIXO 2: Desenvolvimento econômico e sustentabilidade socioambiental e climática (possui 21 programas relacionados à infraestrutura, de um total de 35 programas)

OE: Conservar, restaurar e usar de forma sustentável o meio ambiente

OE: Ampliar as capacidades de prevenção, gestão de riscos e resposta a desastres e adaptação às mudanças climáticas

OE: Fortalecer a agricultura familiar, o agronegócio sustentável, a pesca e a aquicultura

OE: Promover a industrialização em novas bases tecnológicas e a descarbonização da economia

OE: Ampliar a produtividade e a competitividade da economia com o fortalecimento dos encadeamentos produtivos e a melhoria do ambiente de negócios

OE: Ampliar o desenvolvimento da ciência, tecnologia e inovação para o fortalecimento do Sistema Nacional de CT&I, a cooperação Estado-institutos de pesquisa-empresas e a cooperação internacional para superação de desafios tecnológicos e ampliação da capacidade de inovação

8. Investimentos plurianuais: planejando a infraestrutura para o desenvolvimento

OE: Garantir a segurança energética do país, com expansão de fontes limpas e renováveis e a maior eficiência energética

OE: Promover a transformação digital da economia, a inclusão digital e a disseminação da Internet de alta velocidade

OE: Promover maior eficiência logística com a valorização dos modais aeroviário, ferroviário, hidroviário e de navegação de cabotagem

OE: Ampliar a segurança hídrica para garantir os usos múltiplos da água, priorizando a eficiência e o uso racional

OE: Reduzir as desigualdades regionais com maior equidade de oportunidades

OE: Promover o setor mineral com atenção às oportunidades da fronteira tecnológica, garantindo sustentabilidade, segurança e permanência das condições locais de emprego e renda

EIXO 3: Defesa da democracia e reconstrução do Estado e da soberania (possui 2 programas relacionados à infraestrutura, de um total de 12 programas)

OE: Promover a cooperação internacional e o desenvolvimento regional integrado

OE: Assegurar um regime fiscal e tributário com credibilidade, previsibilidade e sustentabilidade, que promova maior justiça social e ampliação de investimentos

Dessa forma, na Dimensão Estratégica, observa-se que os investimentos são imprescindíveis para o alcance das metas dos indicadores-chave nacionais. Ao analisar as diretrizes, tem-se que pelo menos 8 das 13 que foram definidas para o PPA 2024-2027 estão relacionadas ao tema dos investimentos em infraestrutura. Além disso, conforme apontado acima, percebe-se que, em relação aos 3 eixos do PPA, em todos se identificam desafios relacionados à infraestrutura, sendo que nos eixos 1 e 2 os referidos desafios se encontram ainda mais fortemente presentes.

No escopo da Dimensão Tática, composta pelos atributos

programa, objetivo geral, objetivo específico, entregas e medidas institucionais e normativas, além dos indicadores e metas para os atributos que as possuem (objetivo específico e entrega), em atendimento à legislação vigente, a metodologia proposta para o PPA 2024-2027 previu a inclusão dos investimentos tanto no escopo da lei (Anexo VII e Anexo VIII) quanto na camada gerencial do plano, conforme disposto a seguir.

Os investimentos plurianuais da camada legal estão relacionados aos respectivos programas e constam discriminados em um anexo específico, o Anexo VII. Há ainda um segundo anexo de investimentos, o Anexo VIII, que abarca os investimentos plurianuais das empresas estatais não dependentes, também vinculados aos respectivos programas do PPA 2024-2027.

O Manual Técnico do PPA 2024-2027 (Brasil, 2023a) contempla os seguintes esclarecimentos/definições iniciais sobre os investimentos plurianuais:

Investimentos Plurianuais – investimentos que possuem data de início e término e impactam o programa finalístico em mais de um exercício financeiro.

O Anexo de Investimentos plurianuais do PPA 2024-2027 será composto por aqueles que possuem escopo delimitado, custo total estimado e previsão de execução durante o período do PPA nos programas finalísticos integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social. Esses investimentos deverão estar cadastrados em módulo específico no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal (SIOP).

O mencionado anexo será atualizado pelas leis orçamentárias anuais e suas respectivas alterações, durante o período de vigência deste PPA.

O investimento que tenha previsão de ultrapassar um exercício financeiro e que não se enquadre no disposto acima, durante o período de 2024 a 2027, será incluído no valor global dos programas. As leis orçamentárias e as leis de créditos adicionais detalharão, em seus anexos,

8. Investimentos plurianuais: planejando a infraestrutura para o desenvolvimento

os investimentos aqui mencionados, para o ano de sua vigência.

Outra premissa para a escolha metodológica foi a utilização do módulo de projetos de investimento utilizado no processo orçamentário gerido pela Secretaria de Orçamento Federal – SOF. Neste módulo, alimentado anualmente durante o processo de elaboração das leis orçamentárias anuais, os ministérios incluem um amplo rol de informações relacionadas aos investimentos financiados por ações do tipo projeto.

Segundo o Manual Técnico do Orçamento, as ações do tipo Projeto expandem a produção pública ou criam infraestrutura para novas atividades, ou, ainda, implementam ações inéditas num prazo determinado. Para uma ação ser classificada como Projeto, deve atender, cumulativamente, a dois critérios: suas operações são delimitadas no tempo; e sua produção incorpora ao patrimônio da União ou aperfeiçoa ou expande a ação de governo no âmbito da União. (Brasil, 2023j):

Figura 1. Representação esquemática do conceito da ação orçamentária do tipo “Projeto”.



Fonte: Manual Técnico do Orçamento (Brasil, 2023j).

Atualmente, o módulo de investimentos da SOF é o cadastro mais completo de projetos de investimento e, no intuito de não solicitar informações com o mesmo escopo aos ministérios no âmbito do PPA, e no esforço para estreitar a relação planejamento-orçamento, optou-se por utilizar o referido módulo como fonte única de informações, tanto para o PLOA quanto para o PLPPA. Para isso, solicitou-se à SOF a inclusão do ano de 2027 ao referido módulo (que só previa a projeção para os 2 exercícios subsequentes ao do PLOA), bem como a geração de relatório específico para atendimento ao PPA.

Tal escolha é convergente com a recomendação 3.1 do **Acórdão N.º 1.481/2022 – TCU – Plenário – Parecer Prévio Sobre as Contas do Presidente da República 2021** (Brasil, 2022b):

Ao Ministério da Economia, órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento da União, que elabore e disponibilize, em plataforma digital centralizada, lista integral, atualizada e sistematizada dos investimentos plurianuais que se encontram contidos no valor global de cada programa finalístico, devidamente atualizado, com vistas a conferir transparência sobre o fiel cumprimento do disposto no art. 167, § 1º da CF/1988 c/c art. 20 da Lei 13.971/2019 e da compatibilidade exigida no art. 16 da Lei Complementar 101/2000; (seção 3.2).

Diferentemente do PPA 2020-2023, cujo anexo de investimentos plurianuais foi restrito a 30 investimentos definidos como prioritários, a ideia foi que no PPA 2024-2027 constasse um Anexo de Investimentos mais completo, com um rol representativo de investimentos com previsão orçamentária. São 412 investimentos plurianuais constantes no Anexo VII, dos programas de gestão e manutenção do Poder Executivo e dos demais poderes, relacionados à 24 programas sob responsabilidade de 16 órgãos setoriais (AGU, ANM, MD, MAPA, MCOM, MCTI, MEC, MIDR, MS, MJSP, MMA, MRE, MME, MPOR, MT, PR). A carteira prevê R\$ 98,8 bi de investimentos do orçamento fiscal e da seguridade social previstos no período do PPA.

Já o Anexo VIII, das empresas estatais não dependentes, traz 151 investimentos plurianuais relacionados à nove programas e agrupados em 20 empresas, dentre as quais a Petrobrás, o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal. É uma carteira que prevê R\$ 209,2 bi no período do PPA.

Destaca-se que a fase quantitativa do PPA 2024-2027 foi realizada com as mesmas ações orçamentárias que compunham o PLOA 2024⁴⁷. Assim, ações orçamentárias previstas para serem executadas somente a partir de 2025, 2026 ou 2027 apenas terão

47 PLOA foi convertido na Lei n.º 14.822, de 22 de janeiro de 2024.

valores atribuídos para o período do Plano Plurianual 2024-2027 quando integrem a Lei Orçamentária.

Por exemplo, uma nova ação tipo projeto com execução plurianual prevista para iniciar em 2025, será cadastrada em 2024 para compor o PLOA 2025. Com a sanção da LOA 2025, a ação será incorporada ao PPA por meio da atualização do Valor Global do Programa e do anexo de investimentos plurianuais.

As ações orçamentárias podem ser tipificadas, além de “projetos”, como “atividades”⁴⁸ ou “operações especiais”⁴⁹. Os investimentos cadastrados no módulo de investimentos do PLOA, e que conseqüentemente estarão no anexo de investimentos plurianuais do PPA 2024-2027, são aqueles financiados por “ações do tipo projeto”, conforme já destacado.

Ressaltasse-se que há ações de operações especiais que contribuem para o resultado de um programa finalístico como, por exemplo, a operação especial de “Apoio à Urbanização de Assentamentos Precários”. Investimentos plurianuais com essa característica não compõem o anexo, pois não são individualizados no escopo do orçamento e não possuem data de início e fim pré-definidas.

A Tabela 1 abaixo detalha os valores previstos para os investimentos plurianuais, por programa do PPA, considerando os orçamentos fiscal e da seguridade social, para cada um dos exercícios, até 2027. Destaca-se em termos de recursos para os referidos investimentos, os Programas Finalísticos, Transporte Rodo-

48 Instrumento de programação utilizado para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta produto ou serviço necessário à manutenção da ação de Governo. As ações do tipo atividade mantêm o nível da produção pública, ou seja, sua produção não se incorpora ao patrimônio da União nem contribui para o aperfeiçoamento da ação de governo no âmbito da União (Brasil, 2023j).

49 Despesas que não contribuem para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações de governo no âmbito da União, das quais não resulta produto e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços. As operações especiais caracterizam-se por não retratar a atividade produtiva no âmbito da União, podendo, entretanto, contribuir para a produção de bens ou serviços à sociedade, quando caracterizada por transferências a outros entes (Brasil, 2023j).

**Reconstrução do Planejamento Nacional:
Inovações e Desafios do PPA 2024-2027**

viário, Defesa Nacional, Recursos Hídricos: Água em Quantidade e Qualidade para sempre, Pesquisa, Desenvolvimento, Inovação, Produção e Avaliação de Tecnologias em Saúde, Portos e Transporte Aquaviário, Consolidação do Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação – SNCTI e Transporte Ferroviário.

Tabela 1. Investimentos plurianuais por programa - orçamentos fiscal e da seguridade social (R\$ milhões)

PROGRAMA	2024	2025	2026	2027	TOTAL
0031 - Programa de Gestão e Manutenção do Ministério Público	70,7	115,4	116,4	56,5	359,0
0032 - Programa de Gestão e Manutenção do Poder Executivo	241,1	165,8	144,4	127,1	678,4
0033 - Programa de Gestão e Manutenção do Poder Judiciário	204,3	172,7	186,7	142,1	705,8
0034 - Programa de Gestão e Manutenção do Poder Legislativo	48,9	48,0	38,0	12,0	146,9
1144 - Agropecuária Sustentável	1,6	-	-	-	1,6
1190 - Qualidade Ambiental nas Cidades e no Campo	0,5			-	0,5
2302 - Defesa Agropecuária	7,0	6,0	6,0	6,0	25,0
2305 - Comunicações para Inclusão e Transformação	221,2	678,0	616,2	-	1.515,4
2306 - Política Nuclear	152,1	384,7	424,7	374,7	1.336,1
2307 - Programa Espacial Brasileiro	9,0	36,9	36,9	36,9	119,8

8. Investimentos plurianuais: planejando a infraestrutura para o desenvolvimento

PROGRAMA	2024	2025	2026	2027	TOTAL
2308 - Consolidação do Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação – SNCTI	670,8	679,7	579,7	214,9	2.145,0
2318 - Gestão de Riscos e de Desastres	36,0	-	-	-	36,0
2321 - Recursos Hídricos: Água em Quantidade e Qualidade para sempre	847,2	2.628,9	829,2	-	4.305,4
3102 - Mineração Segura e Sustentável	27,2	21,2	20,5		68,9
3104 - Aviação Civil	314,5	267,7	99,5	-	681,7
3105 - Portos e Transporte Aquaviário	133,9	673,7	856,9	551,6	2.216,0
3106 - Transporte Rodoviário	12.424,5	15.528,8	16.733,9	1.424,0	46.111,2
3108 - Segurança Viária	65,0	445,4	388,4	328,0	1.226,9
3901 - Transporte Ferroviário	564,6	476,3	561,0	534,2	2.136,0
4102 - Segurança Institucional	18,0	9,0	10,0	10,0	47,0
4105 - Defesa da Democracia e Segurança Jurídica para Inovação em Políticas Públicas	4,4	5,2	2,6	-	12,2
5112 - Educação Profissional e Tecnológica que Transforma	800,0	190,0	190,0	190,0	1.370,0

**Reconstrução do Planejamento Nacional:
Inovações e Desafios do PPA 2024-2027**

PROGRAMA	2024	2025	2026	2027	TOTAL
5113 - Educação Superior: Qualidade, Democracia, Equidade e Sustentabilidade	585,3	364,3	346,5	92,8	1.388,9
5116 - Segurança Pública com Cidadania	1.720,3	24,5	15,0	-	1.759,8
5118 - Atenção Especializada à Saúde	210,8	66,0	66,0	100,0	442,8
5120 - Pesquisa, Desenvolvimento, Inovação, Produção e Avaliação de Tecnologias em Saúde	503,0	571,3	393,4	1.004,3	2.472,1
6112 - Defesa Nacional	6.263,3	6.593,6	7.199,8	7.413,5	27.470,2
6113 - Oceano, Zona Costeira e Antártica	42,6	-	-	-	42,6
TOTAL	26.187,8	30.153,0	29.861,9	12.618,6	98.821,4

Fonte: Anexo VII do PLPPA 2024-2027.

A seguir, na Tabela 2, temos os investimentos do orçamento de investimentos, que são aqueles das empresas estatais, para cada um dos exercícios, até 2027. Destaca-se em termos de recursos para os referidos investimentos, os Programas Finalísticos Petróleo, Gás, Derivados e Biocombustíveis, Energia Elétrica, Defesa Nacional e Portos e Transporte Aquaviário.

Tabela 2. - Investimentos plurianuais por programa - orçamento de investimento (R\$ milhões)

PROGRAMA	2024	2025	2026	2027	TOTAL
0035 - Programa de Gestão e Manutenção das Empresas Estatais Federais	414,7	486,2	400,5	387,3	1.688,8

8. Investimentos plurianuais: planejando a infraestrutura para o desenvolvimento

PROGRAMA	2024	2025	2026	2027	TOTAL
2305 - Comunicações para Inclusão e Transformação	473,6	436,9	377,8	206,0	1.494,2
2306 - Política Nuclear	43,1	82,3	342,3	698,4	1.166,1
3101 - Energia Elétrica	3.623,8	4.539,1	3.965,0	3.615,8	15.743,7
3103 - Petróleo, Gás, Derivados e Biocombustíveis	58.788,3	50.738,9	29.865,0	30.629,5	170.021,6
3104 - Aviação Civil	344,7	1.161,6	734,6	448,6	2.689,4
3105 - Portos e Transporte Aquaviário	1.079,5	2.525,3	2.140,6	1.255,6	7.001,0
5120 - Pesquisa, Desenvolvimento, Inovação, Produção e Avaliação de Tecnologias em Saúde	157,1	462,0	173,4	90,0	882,6
6112 - Defesa Nacional	2.941,1	2.276,6	2.146,7	1.188,4	8.552,9
TOTAL	67.865,9	62.708,9	40.146,0	38.519,5	209.240,2

Fonte: Anexo VIII do PLPPA 2024-2027.

Em relação à carteira do Novo PAC, será acompanhada no PPA 2024-2027 como prioridade⁵⁰. É a carteira prioritária definida pelo Centro de Governo em parceria com os ministérios. A necessidade de um Novo Programa de Aceleração do Crescimento está ancorada na(o):

- Promoção da infraestrutura econômica, social e urbana;
- Incremento do investimento público e privado;
- Articulação entre os principais objetivos do Governo;
- Alinhamento das expectativas dos agentes;
- Garantia de previsibilidade no médio e longo prazo;

50 Ver Capítulo 5.

Reconstrução do Planejamento Nacional: Inovações e Desafios do PPA 2024-2027

- Geração de emprego de qualidade; e na
- Melhoria da competitividade da economia brasileira.

Todos os investimentos que compõem a carteira do Novo PAC foram cadastrados como Entregas no PPA e relacionados a metas para o período. **As Entregas, no PPA, são sempre relacionadas aos Objetivos Específicos.**

O Novo PAC foi lançado pelo Governo Federal em 11 de agosto de 2023, com a divulgação de compromissos de investimentos de R\$ 1,7 trilhão. No Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2024, os recursos destinados aos investimentos do Novo PAC foram classificados com o identificador de resultado primário (RP) igual a 3 para os orçamentos fiscal e da seguridade social, somando R\$ 61,3 bilhões, e igual a 5 para o orçamento de investimento, com um total de R\$ 91,4 bilhões.

Em termos de recursos para o Novo PAC, previu-se R\$ 1,69 trilhões, sendo R\$ 1,4 trilhão até 2026, e R\$ 288 bilhões pós 2026. Desse montante (R\$ 1,69 trilhões), R\$ 371 bi terão origem no Orçamento Geral da União, R\$ 343 bi nas empresas estatais, R\$ 362 bi em financiamentos diversos e R\$ 612 bi no setor privado.

O programa está organizado em empreendimentos (estudos, projetos, obras e equipamentos) e em medidas institucionais (atos normativos, de gestão e de planejamento), distribuídos nos seguintes eixos de investimentos:

- Transporte eficiente e sustentável (R\$ 359,1 bi);
- Infraestrutura social inclusiva (R\$ 2,6 bi);
- Cidades sustentáveis e resilientes (R\$ 609,7 bi);
- Água para todos (R\$ 30,5 bi);
- Inclusão digital e conectividade (R\$ 27,9 bi);
- Transição e segurança energética (R\$ 565,4 bi);
- Inovação para a indústria da Defesa (R\$ 52,8 bi);
- Educação, ciência e tecnologia (R\$ 45 bi); e
- Saúde (R\$ 30,5 bi).

Conforme destacado na Nota Técnica Conjunta da Comis-

são Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO (Brasil, 2023k), elaborada durante o processo de tramitação do PPA, observa-se que todos os eixos do Novo PAC se relacionam com as outras 5 Prioridades do PPA 2024-2027, o que faz com que enxerguemos a prioridade do Novo PAC também como uma estratégia de financiamento das metas das demais prioridades.

Ainda, será incluído na dinâmica de acompanhamento do PPA o monitoramento da camada gerencial, o que significa monitorar as entregas que integram a carteira do PAC de forma auxiliar ao monitoramento realizado pela Casa Civil. Continua em fase de definição se toda a carteira será acompanhada no monitoramento do PPA ou se será estabelecida linha de corte com vistas a selecionar os investimentos considerados de grande vulto para um acompanhamento mais intensivo.

3. Resultados

Em todo o processo de cadastro das Entregas no novo PPA foi realizado esforço para ampliar a regionalização, sendo que esta é considerada obrigatória e demanda justificativa em casos de impossibilidade. Um levantamento realizado no SIOP em 10 de novembro de 2023 demonstrou que, das 953 entregas marcadas como PAC (são 2.686 entregas no total), 712 estão com as metas regionalizadas, ou seja, 75%. Esse percentual tende a aumentar com a realização dos processos seletivos do Novo PAC e com melhorias no cadastro das Entregas.

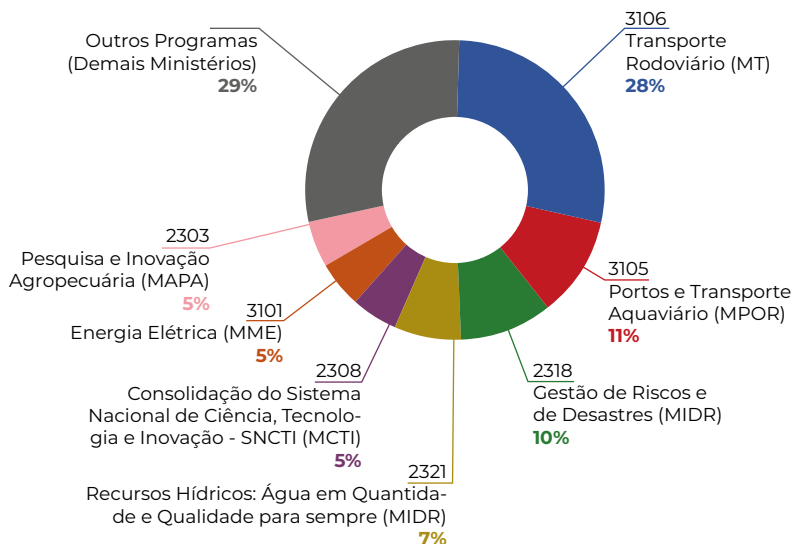
Os 34 Programas Finalísticos do PPA 2024-2027 relacionados à carteira do Novo PAC possuem uma previsão de R\$ 3,3 trilhões relacionados a recursos no período do PPA. Tais recursos se referem à soma dos valores globais dos Programas, que correspondem à soma dos orçamentos fiscal e da seguridade social, orçamento de investimentos das empresas estatais e recursos não-orçamentários.

A figura abaixo mostra a distribuição percentual das entregas marcadas como PAC no SIOP nos programas do PPA 2024-2027. Observa-se que cerca de 70% dessas entregas con-

Reconstrução do Planejamento Nacional: Inovações e Desafios do PPA 2024-2027

centram-se em 7 programas finalísticos, notadamente naqueles programas sob a responsabilidade do Ministério dos Transportes (MT), Ministério de Portos e Aeroportos (MPOR) e Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR).

Figura 2. Distribuição Percentual das Entregas Marcadas como PAC nos Programas Finalísticos do PPA 2024-2027.



Fonte: PLN 25/2023.

Em relação aos recursos orçamentários do Novo PAC no período de 2024 a 2027 e suas projeções, a mensagem Presidencial do PLN n.º 28/2023 (Brasil, 2023c) trouxe as seguintes informações:

Tabela 3. Projeções de recursos orçamentários do Novo PAC.

Prioridade	PLOA 2024	Projeção Plurianual 2025	Projeção Plurianual 2026	Projeção Plurianual 2027
Novo Programa de Aceleração do Crescimento - Novo PAC	61.728.560.625	58.730.931.751	62.184.270.374	63.856.204.453

Fonte: PLN 25/2023.

8. Investimentos plurianuais: planejando a infraestrutura para o desenvolvimento

Em 12 de dezembro de 2023, o Congresso Nacional aprovou o Plano Plurianual 2024-2027. Durante o processo de tramitação houve a proposição de um total de 284 emendas, sendo 251 emendas à despesa, e 33 emendas de texto. Das emendas à despesa, 45% foram referentes aos investimentos plurianuais (114 emendas), 27% a metas de objetivos específicos (67 emendas) e 28% à criação ou alteração de programas (70 emendas)⁵¹. As emendas relacionadas especificamente aos investimentos plurianuais tiveram ampla incidência, destacando-se aquelas apresentadas no bojo dos programas Transporte Rodoviário (45 emendas), Educação Superior: Qualidade, Democracia, Equidade e Sustentabilidade (9 emendas), Desenvolvimento Regional e Ordenamento Territorial (8 emendas) e Recursos Hídricos: Água em Quantidade e Qualidade para sempre (7 emendas).

No Parecer n.º 31 elaborado pela CMO (Brasil, 2023k), sobre o PLN n.28 de 2023, que institui PPA 2024-2027, consta que as análises das emendas relativas aos investimentos plurianuais procuraram realizar uma avaliação minuciosa quanto à aderência aos critérios do plano. Por exemplo, somente foram consideradas emendas compostas por ações orçamentárias do tipo projeto, aquelas relativas a obras federais, e com boa técnica orçamentária e conformidade com os regramentos constitucionais e legais pertinentes.

Percebe-se que o processo de apreciação das emendas ao PPA 2024-2027 preservou a metodologia desenvolvida pelo Poder Executivo, ao mesmo tempo que contemplou as propostas dos parlamentares, ao se optar pela criação de um anexo VII-B, que irá abarcar os novos investimentos plurianuais e acréscimos em valores de investimentos que já constavam do PLPPA. A SEPLAN participou do processo de análise das referidas emendas, manifestando-se quanto à viabilidade ou não das mesmas.

Com os ajustes propostos, o PPA aprovado pelo CN conta em sua versão final com os seguintes anexos de investimentos:

- VII-A. Investimentos Plurianuais dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social;

51 Parecer do Congresso Nacional n.º 31 (Brasil, 2023k).

- VII-B. Investimentos Plurianuais dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social incluídos pelo Congresso Nacional
- VIII. Investimentos Plurianuais das Empresas Estatais Independentes.

Ainda em relação ao texto final da lei do novo PPA, a execução dos investimentos do Anexo VII-B fica condicionada à aprovação de emendas correlatas nas leis orçamentárias anuais, sempre que as propostas orçamentárias não forem suficientes para atendê-la.

4. Lições aprendidas

Preliminarmente, deve-se destacar os bons resultados da parceria entre a SOF e SEPLAN antes e durante a elaboração do PPA 2024-2027, visando aprimorar o conjunto de informações constantes no módulo de Projetos de Investimento do orçamento do SIOF. Dessa forma, buscou-se avançar na integração entre os processos de planejamento e orçamento da Administração Pública Federal, além de evitar o retrabalho dos órgãos setoriais quando do preenchimento das informações relacionadas aos seus investimentos plurianuais e, por conseguinte, mitigar sensivelmente o possível surgimento de inconsistências neste cadastro.

A inclusão do Novo PAC como Entregas e Medidas Institucionais e Normativas no PPA 2024-2027 é algo novo no contexto de um plano plurianual, e representa apenas o início de um processo. Como desdobramento, será necessária a regulamentação da lei do PPA através de Decreto Presidencial que trará, entre outras definições, a forma como essa carteira será mantida atualizada através dos processos de revisão e como deverá ser monitorada. O texto da lei previu que os investimentos incluídos nos orçamentos anuais deverão ser incorporados aos valores totais dos programas no PPA (arts. 12 e 19) e que o Poder Executivo deve anualmente apresentar à CMO, até 30 de setembro de cada ano, relatório anual de monitoramento do Plano,

8. Investimentos plurianuais: planejando a infraestrutura para o desenvolvimento

incluindo demonstração da execução orçamentária e financeira dos investimentos plurianuais (art. 16).

Ademais, entendemos como um desafio que demanda articulação com a Secretaria Especial de Articulação e Monitoramento – SAM, da Casa Civil da Presidência da República e com a Secretaria de Orçamento Federal – SOF, do MPO, integrar o(s) sistema(s) de acompanhamento da execução da carteira do PAC, provavelmente o transfere.gov e o obrasgov.br, com o SIOP, para evitar o retrabalho e o risco de informações desencontradas relativas às informações prestadas pelos ministérios no acompanhamento dos empreendimentos.

**Reconstrução do Planejamento Nacional:
Inovações e Desafios do PPA 2024-2027**



9

**Metodologia
da estimativa
de recursos
dos programas:
financiamento do
PPA 2024-2027**

**Leany Lemos
Fernando Sertã Meressi
Rafael Luis Giacomin**

1. Introdução

O Plano Plurianual (PPA) da União é um plano central do governo, que abarca políticas públicas de todos os órgãos e entidades da Administração Pública Federal, 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)”. Percebe-se, assim, o forte vínculo entre o PPA e os orçamentos, estabelecido pela Carta Magna.

Sobre a relação entre o Plano Plurianual e os orçamentos, Garcia (2015) lembra que o PPA está situado na Constituição de 1988 no Título “Da Tributação e do Orçamento”, no Capítulo “Das Finanças Públicas”, na seção “Dos orçamentos”. Para o referido autor, o PPA é uma peça de programação plurianual das despesas. De forma semelhante, pode-se dizer que a natureza do PPA é de orientador plurianual da despesa pública, pois deve estabelecer suas diretrizes, objetivos e metas para o período de quatro anos (Meressi, 2022).

Ao lado dos orçamentos, há recursos não orçamentários que financiam políticas públicas que contribuem para os objetivos e metas dos programas do PPA, tais como subsídios tributários, subsídios creditícios e créditos de instituições financeiras públicas. Muitos desses recursos se referem a “programas” (*lato sensu*) de duração continuada, portanto, devem constar do PPA.

Dessa maneira, conforme demonstra o Anexo II - Sumário Executivo e Informações Macroeconômicas e Fiscais do Projeto de Lei do PPA (PLPPA) 2024-2027 enviado ao Congresso Nacional, as despesas previstas nesse Plano somam R\$ 13,3 trilhões nos quatro anos de sua vigência. Cerca de 70% desse valor se referem a ações orçamentárias, equivalentes a R\$ 9,4 trilhões, distribuídos entre os orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimentos das empresas estatais. Já os 30% restantes (R\$ 3,9 trilhões)

9. Metodologia da estimativa de recursos dos programas: financiamento do PPA 2024-2027

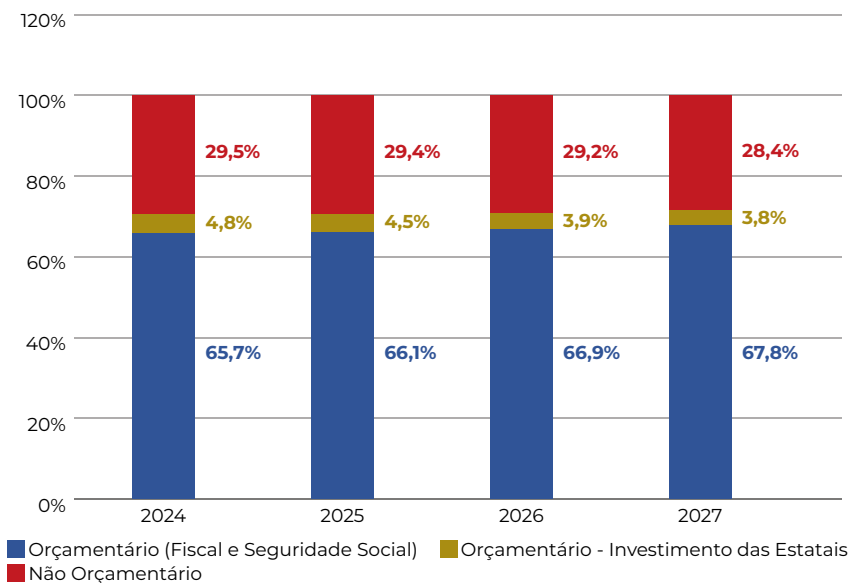
correspondem a ações não orçamentárias, conforme a Tabela 1 e o Gráfico 1 a seguir.

Tabela 1. Fontes de Recursos do PPA 2024-2027 (R\$ bilhões)

Recursos do PPA 2024-2027	2024	2025	2026	2027	PPA 2024-2027
Orçamentário (Fiscal e Seguridade Social)	2.070,7	2.165,1	2.272,8	2.389,8	8.898,5
Orçamentário – Investimentos Estatais	151,3	148,8	132,2	133,8	566,2
Não Orçamentário	929,3	962,2	991,9	999,3	3.882,7
Total	3.151,3	3.276,1	3.396,9	3.522,9	13.347,2

Fonte: PLPPA 2024-2027 – Mensagem Modificativa (Anexo II).

Gráfico 1. Evolução anual das fontes de financiamento do PPA 2024-2027 (%)

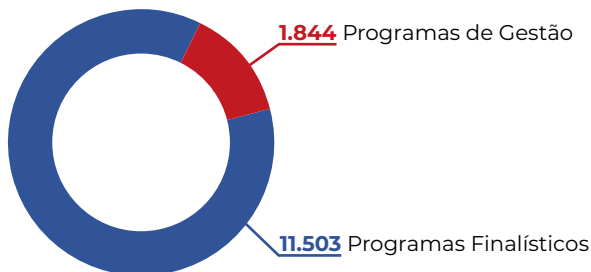


Fonte: PLPPA 2024-2027 – Mensagem Modificativa (Anexo II).

Reconstrução do Planejamento Nacional: Inovações e Desafios do PPA 2024-2027

De outra perspectiva, esses R\$ 13,3 trilhões se distribuem da seguinte forma entre os tipos de programa, se finalístico ou de gestão e manutenção.

Gráfico 2. PPA 2024-2027, previsão de recursos por tipo de programa (R\$ bilhões)



Fonte: PLPPA 2024-2027 – Mensagem Modificativa (Anexo II).

Dito isso, o objetivo principal deste capítulo é registrar os procedimentos operacionais da etapa quantitativa do PPA 2024-2027, que estima os valores financeiros dos programas, visando dar lastro orçamentário aos objetivos e metas do Plano. Esses procedimentos diferem, em boa medida, para as despesas orçamentárias e não orçamentárias.

Na seção 2, será abordada a metodologia da estimativa dos valores orçamentários dos programas. A seção se inicia enfatizando o papel a ser exercido pelo PPA para o dispêndio planejado dos recursos públicos. Na sequência, são apresentados os processos operacionais de estimativa dos valores dos programas, abordando os diferentes tipos de despesa: primárias obrigatórias, primárias discricionárias e financeiras.

Na seção 3, discorre-se sobre o processo de incorporação dos recursos não orçamentários aos programas do PPA. Na seção seguinte, constam os desafios e as lições aprendidas, tanto no que se refere às ações orçamentárias quanto no que tange às não orçamentárias. Sobre essas últimas, faz-se ainda análise a respeito da sua governança e de sua relação com a avaliação de políticas públicas. O capítulo é encerrado com nossas considerações finais.

Esclarece-se que não é escopo deste capítulo apresentar em profundidade os grandes números do PPA, sua distribuição por eixos, programas etc. Estes podem ser consultados no Anexo II - Sumário Executivo e Informações Macroeconômicas e Fiscais (Brasil, 2023m) e na Mensagem Presidencial que encaminhou o PLN n.º 28, de 2023 ao Congresso Nacional (Brasil, 2023c)⁵². O objetivo é registrar o processo e como aperfeiçoá-lo no futuro.

2. Recursos orçamentários dos programas do PPA 2024-2027

Segundo o Anexo II do Projeto de Lei do PPA 2024-2027 (Brasil, 2023m)⁵³, este plano conecta a visão de futuro, os valores do governo, as diretrizes e os objetivos estratégicos nacionais, com as despesas cotidianas da administração pública necessárias para o alcance das metas estabelecidas no plano. Em outras palavras, por meio dos programas do PPA, as despesas são planejadas para o alcance dos 35 objetivos estratégicos de médio prazo do país, os quais expressam os resultados de alto nível que o governo visa alcançar, traduzidos nas 69 metas para 2027 referentes aos Indicadores-chave Nacionais utilizados na Dimensão Estratégica do Plano.

Na estrutura metodológica do PPA 2024-2027, os programas, constantes da dimensão tática do Plano, contribuem para o alcance dos supracitados objetivos estratégicos. Cada programa possui um objetivo geral, que por sua vez é detalhado em objetivos espe-

52 Houve Mensagem Modificativa do PLPPA 2024-2027, encaminhada ao Congresso Nacional em outubro de 2023 (posteriormente ao envio do PLPPA original), revisando alguns valores orçamentários, para compatibilizá-los com os números do Projeto de Lei Orçamentária Anual - 2024. Considerando que só houve Mensagem Presidencial com grandes números no PLPPA original (enviado em agosto), há pequenas diferenças entre alguns valores apresentados na Mensagem Presidencial e no Anexo II da Mensagem Modificativa, sendo este último o mais atualizado.

53 Sumário-Executivo e Informações Econômicas e Fiscais. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/plano-plurianual/arquivos/projeto-de-lei-ppa-2024-2027/pl-anexos-atualizados.pdf> (acesso em 2 de dezembro de 2023).

cíficos, os quais expressam resultados esperados na sociedade decorrentes da entrega de bens e serviços. Tais objetivos específicos possuem indicadores que permitem aferição de desempenho, e metas para cada ano de vigência do plano. Enquanto cada programa é construído com base em diagnóstico que evidencia o problema público que o Estado visa enfrentar, contando, para tanto, com recursos orçamentários e não orçamentários, pode-se afirmar que esses recursos estão planejados para produzir resultados na sociedade (PPA tem, justamente, foco em resultados).

Tudo isso se coaduna com a definição de Allen Schick, baseada na análise de PPAs anteriores, de que o Plano Plurianual é um orçamento em uma estrutura de trabalho de planejamento (Pares; Valle, 2006). Ou seja, é despesa direcionada para objetivos e metas do governo, traduzidos em resultados para sociedade, promovidos por programas que se fundamentaram em diagnóstico prévio.

Dito isso, no que tange ao objeto deste capítulo, é fundamental que os programas contem com os recursos necessários para o alcance das metas de suas entregas e, por conseguinte, de seus objetivos específicos. Do contrário, ficará evidenciado nas etapas de monitoramento e de prestação de contas à sociedade que tais metas não serão alcançadas, necessitando de uma justificativa por parte do órgão responsável. É, portanto, fundamental muita atenção no momento de alocação de recursos entre os programas do plano, pois os objetivos e metas do PPA devem ter lastro orçamentário.

A despeito da sua natureza de plano orientador da aplicação de recursos, no momento em que cada PPA é elaborado, já vigoram várias leis que estabelecem a configuração do orçamento, com destaque para as atinentes ao arcabouço fiscal, às despesas obrigatórias e às vinculações de receita. Ou seja, o PPA deve orientar o orçamento, porém, por outro lado, também tem de estar em harmonia com o arcabouço legal vigente (Meressi, 2022).

Nesse sentido, na oportunidade da distribuição dos recursos orçamentários entre os programas do PPA, essa miríade de leis com impactos orçamentários deve ser observada. Isto não é

trivial, exigindo sólido conhecimento técnico. Assim, a parceria com a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e com os órgãos setoriais de orçamento é essencial nessa etapa quantitativa de distribuição dos R\$ 8,9 trilhões dos orçamentos fiscal e da seguridade social, previstos para o período 2024-2027, entre as rubricas do PPA, haja vista que os técnicos da SEPLAN/MPO, em geral, depa-ram-se com a necessidade de empreender essa tarefa apenas a cada quatro anos. Isto é, não se trata de uma atividade costum-iramente desenvolvida por essa última Secretaria.

Ao lado dos orçamentos fiscal e da seguridade social, não se pode esquecer de outra parcela importante de recursos orça-mentários que compõe o PPA, relativa ao orçamento de investi-mentos das empresas estatais não dependentes, estimados em R\$ 566 bilhões no período do PPA 2024-2027. Sobre esse ponto, a parceira da SEPLAN na consignação dos valores aos programas é a Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Esta-tais (SEST), do Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Púb-licos (MGI). Essa Secretaria é quem insere todas as informações sobre os referidos investimentos no SIOP, os quais irão compor o valor global dos programas.⁵⁴

No que tange às despesas que compõem o PPA e as LOAs, é importante esclarecer que há diferenças entre as duas peças. Por um lado, somente no PPA constam as ações não orçamen-tárias (subsídios tributários, subsídios creditícios e créditos de instituições financeiras públicas), ou seja, nas LOAs não constam tais despesas. Por outro lado, nos orçamentos constam os programas que são do tipo “operações especiais” (programas de código “0900”), enquanto no PPA não figuram tais despesas, a exemplo de: refinanciamento da dívida interna; refinanciamento da dívida externa; serviços da dívida interna; serviços da dívida externa; transferências constitucionais; cumprimento de senten-

54 No PPA 2024-2027, adotou-se para os recursos do orçamento de investi-mentos das estatais a mesma lógica dos recursos dos orçamentos fiscal e da se-guridade: enquanto no valor global dos programas apresentados no Anexo III constam todos os investimentos das estatais, no Anexo VIII figuram apenas os investimentos classificados como ações do tipo projeto, não sendo inclui-das no referido Anexo nem atividades, nem operações especiais (ver capítulo anterior sobre esses últimos).

ças judiciais; outros encargos especiais; remuneração de agentes financeiros; reserva de contingência; entre outras.

Assim, uma vez excluídas as despesas de programas do tipo operação especial, constam no PPA: as despesas primárias obrigatórias, as despesas primárias discricionárias e as despesas financeiras vinculadas aos programas de tipo “finalístico” ou de “gestão e manutenção”. Todos esses dispêndios devem estar estimados para o período de quatro anos e terem seus valores distribuídos entre os programas do PPA, tanto do Poder Executivo quanto dos demais Poderes.

Para a equipe da SEPLAN/MPO, a sistemática de distribuição desses valores é complexa, primeiramente, porque, em regra, é feita apenas no início de cada PPA, muitas vezes por uma equipe que não empreendeu essa atividade no PPA anterior, dada a alta rotatividade e, no caso do último ciclo, da eliminação da SEPLAN na estrutura do Ministério da Economia (2019-2022). Assim, a parceria com a SOF nessa tarefa se mostrou imprescindível até o PPA vigente. Não obstante, a equipe da SEPLAN/MPO deve possuir conhecimentos sobre classificações das despesas orçamentárias, regras fiscais, estimativas de receita e despesa, entre outras tarefas relacionadas à rotina de elaboração dos orçamentos, de forma a poder acompanhar a parceria com a SOF e colaborar para o alinhamento e integração cada vez maior dos instrumentos do ciclo.

No momento oportuno de elaboração do projeto de Lei do Plano Plurianual, o módulo quantitativo do PPA no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) deve estar preparado para captar os valores de cada ação orçamentária, as quais irão compor os montantes dos programas. Essa tarefa é exercida pela área de tecnologia de informação (TI) da SOF, a partir das demandas da equipe de TI da SEPLAN.

Na estimativa dos recursos orçamentários que irão compor o PPA, são levados em consideração:

- o regime fiscal vigente;
- a estimativa de receita;

9. Metodologia da estimativa de recursos dos programas: financiamento do PPA 2024-2027

- a estimativa das despesas obrigatórias;
- o espaço para as despesas discricionárias; e
- a estimativa das despesas financeiras.

Os valores de um conjunto de ações são estimados e inseridos no SIOP pela SOF, que possui expertise acumulada há muitos anos na projeção dos agregados fiscais de receita e despesa.

A SOF tem realizado a estimativa das **despesas obrigatórias sem controle de fluxo** de todos os PPAs, para os quatro anos de sua vigência. Tais estimativas se baseiam, em grande medida, nas projeções de parâmetros macroeconômicos, a exemplo da taxa de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), índices de inflação etc. A SOF tem sido também, nos últimos PPAs, a responsável por lançar os valores dessas despesas no SIOP, por ação orçamentária.

Não foi encontrada conceituação das “despesas obrigatórias sem controle de fluxo” no Manual Técnico de Orçamento (MTO) (Brasil, 2023j), mas fala-se aqui de despesas como: benefícios previdenciários do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS); despesas com pessoal ativo e inativo do setor público federal; Benefícios de Prestação Continuada (BPC/LOAS); Seguro-Desemprego, Abono Salarial, entre outras. São despesas que não podem ser negadas ou postergadas pelo Estado, uma vez constatado o direito de recebimento dos recursos.

Já os valores (limites a serem distribuídos) das despesas **obrigatórias com controle de fluxo**⁵⁵ e das **despesas primárias discricionárias** do PPA 2024-2027 foram definidos, por ministério, segundo as diretrizes da Junta de Execução Orçamentária (JEO), instituída pelo Decreto 9.884, de 2019, alterado pelo Decreto 11.381, de 2023. Uma vez informados esses valores à SEPLAN/MPO, esta Secretaria comunica o limite (referenciais monetários) que cabe a cada ministério, que o distribui entre suas ações orçamentárias, e, posteriormente, entre despesas correntes e de capital. A alocação de recursos entre as ações orçamentárias referentes às despesas obrigatórias com controle de fluxo e às despesas

55 São exemplos de despesas obrigatórias com controle de fluxo o apoio à Administração Escolar, o Bolsa Família, Atenção à Saúde da População, para Procedimentos em Média e Alta Complexidade, entre outras.

primárias discricionárias é realizada pelos ministérios setoriais no SIOF, respeitando os limites globais por órgão e por esses dois tipos de despesa⁵⁶. Ou seja, a distribuição por programa para a calibragem de metas é feita pela própria unidade orçamentária.

Além disso, não se pode esquecer das despesas financeiras, isto é, aquelas que não entram no cômputo do resultado primário. São exemplos de despesas financeiras: Fundo Clima; Financiamento de Operações no âmbito do Programa de Financiamento às Exportações - PROEX; Financiamentos à Infraestrutura Aquaviária, Portuária e Construção/Manutenção Naval; entre outras. Na elaboração do PPA 2024-2027, quando os ministérios setoriais não alocaram recursos para essas despesas em 2025, 2026 e 2027, essa lacuna foi preenchida pela SEPLAN/MPO, em regra, replicando o valor de 2024 para os demais exercícios até 2027.

Até aqui, referimo-nos à alocação dos recursos orçamentários nos programas do PPA entre os órgãos do Poder Executivo. Entretanto, na etapa quantitativa do PPA, também é necessário distribuir os limites para os órgãos dos demais Poderes e para as instituições independentes, os quais se fazem presentes no PPA mediante os programas de gestão e manutenção: i) da Defensoria Pública da União; ii) do Poder Legislativo; iii) do Poder Judiciário; e iv) do Ministério Público da União. Tendo isso em vista, a SOF repassa à SEPLAN os limites, para os quatro anos do PPA, das despesas obrigatórias, discricionárias e financeiras de cada órgão desses Poderes. Na sequência, a SEPLAN inclui no SIOF esses limites anuais, por tipo de despesa, e comunica os citados órgãos, com vistas à distribuição dos recursos entre as ações. Trata-se de limites individualizados para: Câmara dos Deputados, Tribunal de Contas da União, Defensoria Pública da União, Justiça Federal, Justiça Eleitoral, Justiça do Trabalho, Ministério Público da União, Conselho Nacional do Ministério Público, entre outros órgãos que compõem os demais Poderes.

Com base em toda essa sistemática política e operacional, chega-se aos valores orçamentários dos programas. Frise-se que

56 A SEPLAN inclui os limites (referenciais monetários) por órgão e por tipo de despesa no SIOF. Na alocação de recursos entre as ações, realizada pelos ministérios setoriais, esses limites devem ser respeitados.

tais valores são revistos a cada ano, por ocasião das LOAs, em linha com os contextos macroeconômicos e fiscais atualizados. A Lei 14.802, de 2024, prevê também a revisão anual do PPA, mantendo-se o horizonte de quatro anos, de forma a se manter a coerência entre orçamento e planejamento.

Em suma, constata-se que o valor orçamentário referente a cada programa resulta, sobretudo, da sistemática de elaboração dos orçamentos anuais, que em grande medida decorre do arcabouço legal vigente. A despeito disso, os objetivos e as metas do PPA devem contar com os recursos orçamentários compatíveis, ter lastro orçamentário, estar alinhado ao princípio da responsabilidade fiscal. Do contrário, verificar-se-á frustração dos objetivos e metas definidos em parceria pelos Poderes Executivo e Legislativo na Lei do PPA.

3. Captação de ações não orçamentárias nos Planos Plurianuais

As ações não orçamentárias estão presentes nos Planos Plurianuais anteriores, porém, os tipos de ações não orçamentárias captados e sua conceitualização vinham sendo constantemente alterados. Entre as ações não orçamentárias mais presentes em Planos Plurianuais anteriores estão os créditos/financiamentos de instituições financeiras, mas eles também contavam com outras categorias não presentes no PPA atual. No PPA 2008-2011, estavam listadas como ações não orçamentárias os Financiamentos, os Planos de Dispêndio das Estatais⁵⁷, as Parcerias⁵⁸, Renúncia Fiscal e

57 Ações nas quais as empresas estatais utilizam recursos de despesas correntes ou inversões financeiras em parcerias com o setor privado, que concorrem para o alcance de objetivos de programas do PPA. Exemplo: “Implantação de Gasoduto Uruguaiana-Porto Alegre com 615 km” (Brasil, 2007b).

58 Ações não orçamentárias com recursos próprios aplicados por parceiros (Estados, Municípios, setor privado ou terceiro setor). Exemplo: “Implantação do Polo Gás-Químico no Rio de Janeiro” (Brasil, 2007b).

Outras Iniciativas e Diretrizes⁵⁹. O PPA 2012-2015 passa a utilizar a terminologia “Recursos Extraorçamentários”, as quais incluem: Renúncia Fiscal, Plano de Dispêndios Globais das Estatais, Fundos, Agências Oficiais de Crédito e Parcerias com o Setor Privado. Nesse instante, os recursos extraorçamentários já respondiam por 25% das fontes de recursos do PPA. A conexão dessas Outras Fontes de financiamento com o Plano se deu por meio de campo próprio vinculado às Iniciativas⁶⁰.

No PPA 2016-2019, a conexão entre Plano e Outras Fontes de financiamento se deu por meio dos Objetivos. Essa alteração visava, como no caso do orçamento, evidenciar melhor a conexão entre fontes de financiamento e as escolhas de políticas públicas expressas nos Objetivos. Nesse PPA, os recursos extraorçamentários correspondiam a 34% das fontes de recursos do PPA, incluindo crédito e demais fontes e gasto tributário. Os recursos de “Crédito e demais fontes” eram definidos como: financeiros (i) não constantes do orçamento Geral da união; (ii) necessários para a atuação governamental na prestação de serviços e entrega de bens públicos; e (iii) originados de bancos públicos, agências oficiais de fomento, fundos constitucionais, plano de dispêndio das estatais (exceto o que já constava do orçamento de investimento das estatais), cooperações financeiras internacionais e recursos privados.

Como se pode notar, a terminologia de gastos tributários surge pela primeira vez como fonte de recursos do PPA a partir do PPA 2016-2019, no entanto, apenas 37% do valor apurado pela Receita Federal do Brasil (RFB) para o quadriênio 2016-2019 encontrava-se no PPA, pois eram selecionados somente os casos que tivessem relacionamento direto com os objetivos do PPA.

59 Ações que compreendem formulação de políticas, instrumentos normativos, estudos, ou demais iniciativas, desde que realizados com recursos não orçamentários. Exemplo: “Cooperação para Formação e Requalificação de Profissionais da Construção Civil” (Brasil, 2007b).

60 Consta na Mensagem Presidencial do PPA 2012-2015 que declaram as entregas à sociedade de bens e serviços resultantes da coordenação de ações orçamentárias e outras: ações institucionais e normativas, de pactuação entre entes federados, entre Estado e sociedade e de integração de políticas públicas. (Brasil, 2011b)

O Simples Nacional constitui o exemplo mais destacado de gasto tributário sem correspondência com objetivos do PPA 2016-2019. Outros exemplos eram as despesas médicas e de educação passíveis de abatimento do Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF), que não foram associados aos objetivos dos programas de Fortalecimento do SUS e de educação, pois estes eram focados nas redes públicas e universais de oferta e entendia-se que as deduções do IRPF atendiam apenas ao setor privado.

A partir do PPA 2020-2023, voltou-se a utilizar a terminologia “ações não orçamentárias”, passando a contar com os subsídios tributários e creditícios e os créditos de instituições financeiras públicas, configuração essa que se manteve no PPA 2024-2027.

3.1. Ações não orçamentárias: O que são?

As ações não orçamentárias representam recursos públicos não constantes do Orçamento Geral da União. Elas financiam políticas públicas e contribuem para o alcance dos objetivos dos programas do PPA. No PPA 2024-2027, elas integram a camada gerencial e não constam dos Anexos do Plano, mas estarão disponíveis após a publicação da Lei do PPA no sítio eletrônico do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), para acompanhamento de sua execução anual.

Conforme o Manual Técnico dos Benefícios Financeiros e Creditícios (Brasil, 2022c), subsídio é um instrumento de política pública que visa reduzir o preço ao consumidor ou o custo ao produtor. Na União, há subsídios tanto no lado da despesa (subsídios ou benefícios financeiros e creditícios), quanto no lado da receita (subsídios ou benefícios tributários).

Os **subsídios financeiros** são desembolsos efetivos realizados por meio de equalizações de juros, de preços ou de outros encargos financeiros, bem como assunção de dívidas decorrentes de saldos de obrigações de responsabilidade do Tesouro Nacional, cujos valores constam do orçamento da União. Por constarem das leis orçamentárias anuais, **não entram no rol de ações não orçamentárias**.

Já os **subsídios creditícios** são gastos incorridos pela União decorrentes do diferencial entre o rendimento de fundos, programas ou concessões de crédito, operacionalizados sob condições financeiras específicas, e o custo de oportunidade do Tesouro Nacional. O cálculo dos benefícios creditícios reflete, de modo geral, a diferença entre o retorno efetivo da aplicação do recurso público repassado pelo Tesouro Nacional ao fundo, programa ou em concessão de crédito, e o retorno que seria obtido se o mesmo recurso tivesse sido aplicado à taxa do custo de oportunidade.

Por seu turno, os **subsídios tributários**, também chamados de gastos tributários, são desonerações tributárias que irão se constituir em gastos indiretos do governo realizados por intermédio do sistema tributário, visando a atender objetivos econômicos e sociais e constituem-se em uma exceção ao sistema tributário de referência, reduzindo a arrecadação potencial e, conseqüentemente, aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte (Brasil, 2020c). Assim, pode-se dizer que os gastos tributários podem ter caráter compensatório, quando o governo não atende adequadamente a população em serviços de sua responsabilidade, ou caráter incentivador, quando o governo tem a intenção de desenvolver determinado setor ou região.

Os **créditos de instituições financeiras públicas** são empréstimos concedidos por instituições financeiras controladas pelo governo destinados a diferentes tipos de projetos e atividades, como investimentos em infraestrutura, fomento ao empreendedorismo e à inovação, crédito rural, habitacional, crédito para micro e pequenas empresas e para pessoas físicas. Além das taxas de juros mais baixas devido aos subsídios creditícios, os créditos de instituições financeiras públicas também podem oferecer outras vantagens, como maior prazo de pagamento e garantias do governo.

Diferentemente dos subsídios, que se concretizam como um efetivo desembolso de recursos sob a ótica do governo, os créditos de instituições financeiras públicas se constituem em recursos reembolsáveis (retornam aos bancos públicos à medida que o financiamento é quitado pelo devedor privado).

Os bancos públicos que informaram créditos que contribuem para a implementação dos programas do PPA 2024-2027 são: Banco da Amazônia (BASA); Banco do Brasil (BB); Banco do Nordeste (BNB); Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); e Caixa Econômica Federal (CEF).

3.2. Ações não orçamentárias no PPA 2024-2027 em números

As ações não orçamentárias são importante fonte complementar de financiamento das políticas públicas e dos programas do PPA. O volume de recursos previsto para essas ações no período de vigência do Plano alcança R\$ 3,9 trilhões, equivalente à cerca de 30% dos recursos estimados para o PPA 2024-2027.

Os **subsídios tributários**, de acordo com cálculos da Receita Federal do Brasil, estão estimados em mais de R\$ 2 trilhões para o período 2024-2027 (Tabela 2), sendo o componente mais representativo entre as ações não orçamentárias, representando 53,8% do total de R\$ 3,9 trilhões do previsto para os quatro anos do PPA. Os setores que mais deverão se beneficiar desses subsídios são os relacionados ao Simples Nacional (Simples Nacional – Comércio e Serviço e Simples Nacional – Indústria), com montante da ordem de R\$ 515 bilhões entre 2024 e 2027. Esses recursos estão associados ao programa do PPA “Neoindustrialização, ambiente de negócios e participação econômica internacional”. Em termos de percentual do PIB, estima-se que o subsídio tributário deve variar entre 4,5% do PIB em 2024 para 4,2% do PIB em 2027.

Reconstrução do Planejamento Nacional: Inovações e Desafios do PPA 2024-2027

Tabela 2. Estimativa das Ações Não Orçamentárias - PPA 2024-2027

Fonte de Recursos	2024		2025		2026		2027		Total PPA 2024-2027
	R\$ bilhão	% do PIB	R\$ bilhão	% do PIB	R\$ bilhão	% do PIB	R\$ bilhão	% do PIB	R\$ bilhão
Subsídio Tributário	486,2	4,5%	513,5	4,5	532,4	4,3	555,4	4,2%	2.087,5
Subsídio Creditício	42,4	0,4%	23,3	0,2%	16,7	0,1%	15,2	0,1%	97,6
Crédito de Instituição Financeira	400,7	3,7%	425,4	3,7%	442,8	3,6%	428,6	3,3%	1.697,5
Total Geral	929,3	8,7%	962,2	8,4%	991,9	8,0%	999,3	7,6%	3.882,7

Fonte: Receita Federal do Brasil (RFB)/MF (para 2024 a 2026, posição PLDO 2024. Para 2027, estimativa RFB). Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos (SMA)/MPO. Bancos públicos federais. Elaboração: SEPLAN/MPO.

Nota: na estimativa do valor do subsídio tributário de 2027 (R\$ 555,4 bilhões), a SEPLAN considerou R\$ 3,7 bilhões referentes a pesquisas científicas e tecnológicas – Ciência e Tecnologia não informados pela RFB.

A participação dos **subsídios creditícios** no valor estimado das ações não orçamentárias no período do PPA é de 2,5%, ou seja, R\$ 97,6 bilhões para os próximos quatro anos, consoante cálculos da Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos/MPO. Quando comparado aos outros dois componentes de ação não orçamentária, este valor não é tão expressivo, em parte por vários subsídios creditícios apresentarem valores negativos estimados para os próximos quatro anos. Em geral, isto acontece quando o retorno efetivo da aplicação do recurso público repassado pelo Tesouro Nacional ao fundo, programa ou em concessão de crédito é superior ao obtido se o mesmo recurso tivesse sido aplicado à taxa do custo de oportunidade do Tesouro Nacional.

Entre as ações não orçamentárias contempladas com subsídios creditícios, o Subsídio aos Fundos Constitucionais de Financiamento (FNE, FNO e FCO) concentra a maior parte, cerca de R\$ 85,2 bilhões entre 2024 e 2027. Essas ações estão no

9. Metodologia da estimativa de recursos dos programas: financiamento do PPA 2024-2027

âmbito do programa finalístico “Desenvolvimento regional e ordenamento territorial”.

O segundo componente mais representativo de ação não orçamentária é o **crédito de instituições financeiras**, 43,8% do total previsto para o PPA. Em termos de percentual do PIB, ele deve variar de 3,7% em 2024 para 3,3% em 2027. A Tabela 3 apresenta os valores previstos desses financiamentos no PPA por instituição financeira nos próximos quatro anos.

Tabela 3. Valor previsto para os créditos de instituições financeiras públicas no PPA 2024-2027 (R\$ bilhão)

Instituição Financeira	2024	2025	2026	2027	Total PPA
BASA	17,0	17,8	18,7	19,7	73,2
BB	118,2	125,3	133,4	142,6	519,5
BNB	49,4	54,4	58,1	62,8	224,7
BNDES	66,9	82,4	87,0	71,6	307,8
CAIXA	149,3	145,5	145,6	132,1	572,4
Total Geral	400,7	425,4	442,8	428,6	1.697,5

Fonte: Basa, BB, BNB, BNDES e CAIXA. Elaboração própria (SEPLAN/MPO).

Três programas do PPA devem responder por mais de 76% dos créditos dos bancos públicos: Moradia digna (R\$ 532 bilhões), Agropecuária sustentável (R\$ 404 bilhões) e Neoindustrialização, ambiente de negócios e participação econômica internacional (R\$ 355 bilhões).

3.3. Metodologia de vinculação dos subsídios aos programas PPA

As ações não orçamentárias, assim como as orçamentárias, também passam por um processo de vinculação aos Programas do PPA, no entanto, essa vinculação é realizada pelos analistas do órgão central de planejamento, ao invés dos órgãos setoriais. A principal razão disso está relacionada à falta de inge-

rência dos órgãos setoriais em relação às ações não orçamentárias, que será comentada mais adiante.

Para a realização da vinculação entre uma ação não orçamentária e um Programa do PPA é preciso que o analista tenha conhecimento de ambos. Embora algumas vezes a vinculação seja bem clara, como a vinculação do subsídio tributário “Indústria Cinematográfica e Radiodifusão”⁶¹ ao Programa “Direito à Cultura”, há muitos casos que demandam escolhas, como os exemplos de subsídios tributários a seguir:

- Despesas com Educação - Dedução da base de cálculo do IRPF das despesas com instrução do contribuinte e de seus dependentes.

Embora seja claro que se trata de um benefício para a educação, o PPA 2024-2027 conta com três programas relacionados à educação: básica, superior e educação profissional e tecnológica. O benefício tributário de Despesa com Educação pode ser obtido por todas as modalidades de educação, então a qual dos programas vincular? Neste caso, optou-se pelo Programa “Educação Básica Democrática, com qualidade e equidade” baseado no “Boletim mensal sobre os subsídios da União – Dedução de Despesas com Educação do Imposto de Renda Pessoa Física” (Brasil, 2020d) realizado pela SECAP/ME, que indica que 61% do benefício vai para a Educação Básica.

- Embarcações e Aeronaves

Esse subsídio tributário claramente tem relação com o transporte por embarcações e aeronaves. Porém, o PPA 2024-2027 conta com um programa de Aviação Civil e outro de Portos e Transporte Aquaviário. Neste caso, não se localizou estudos ou informação que embasasse quanto do benefício se destinava

61 Redução a zero das alíquotas do PIS/COFINS na importação de máquinas, equipamentos, aparelhos, instrumentos, suas partes e peças de reposição, e películas cinematográficas virgens, sem similar nacional, destinados à indústria cinematográfica e audiovisual e de radiodifusão. Redução a zero das alíquotas do PIS/COFINS na venda no mercado interno ou importação de projetores para exibição cinematográfica, classificados no código 9007.2 da NCM, e suas partes e acessórios, classificados no código 9007.9 da NCM.

para embarcações e aeronaves, então optou-se por subdividir o subsídio em dois, com 50% do valor para cada um, os quais foram vinculados aos respectivos programas.

- Dona de Casa - Redução da alíquota (5%) da contribuição previdenciária do segurado facultativo sem renda própria que se dedique exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencente à família de baixa renda.

O subsídio tributário “Dona de Casa” pode-se dizer que é transversal, tendo relação com assistência social, trabalho, previdência e gênero. Neste caso, optou-se pela vinculação ao Programa “Estruturação da Política Nacional de Cuidados” do PPA 2024-2027 que tem uma preocupação que envolve, de forma central, também as trabalhadoras remuneradas (e não remuneradas) do cuidado.

Estes são apenas alguns exemplos de desafios que surgem ao processo de vinculação de ações não orçamentárias com programas do PPA. No que se refere aos subsídios tributários, cabe ainda mencionar uma alteração relevante que ocorreu entre o PPA 2020-2023 e o PPA 2024-2027, detalhado a seguir.

3.4. Alteração metodológica entre o PPA 2020-2023 e o PPA 2024-2027

Os subsídios tributários são provenientes dos Demonstrativos dos Gastos Tributários – DGT divulgados pela Receita Federal do Brasil, o qual conta com diversos quadros que classificam os gastos tributários por função orçamentária e por tributo. No DGT ocorrem gastos tributários que têm como fonte mais de um tributo, como o “Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura – REIDI” que provém tanto do PIS/PASEP como do COFINS, bem como gastos tributários que contam com mais de uma função orçamentária, como de novo o “REIDI” que tem classificação em agricultura, energia, saneamento e transporte.

Na forma que são apresentados os gastos tributários, é preciso optar pelo valor global do gasto tributário, ou pelo valor por tributo, ou pelo valor por função orçamentária. Assim, não é possível, como no exemplo do “REIDI”, obter o valor da COFINS na função orçamentária agricultura.

No PPA 2020-2023, havia uma preocupação maior em destacar a fonte do recurso, por isso optou-se pela ótica dos tributos, assim havia duas ações orçamentárias do “REIDI”, uma com a fonte PIS/PASEP e outra com a fonte COFINS. Esse modelo trazia maior dificuldade de vinculação aos programas do PPA, já que, independentemente do tributo, o gasto tributário teria que ser vinculado a apenas um programa.

Para o PPA 2024-2027, optou-se pela ótica da função orçamentária, permitindo maior flexibilidade na vinculação. Destaca-se, porém, que essa flexibilidade ainda não é completa dada a abrangência restrita da classificação por função orçamentária, como o subsídio “Embarcações e Aeronaves” exemplificado na seção anterior, cuja função orçamentária é transporte, a qual abrange o transporte aquaviário, rodoviário, ferroviário, aéreo e dutoviário, explicitados em programas distintos do PPA.

3.5. Governança dos subsídios

A governança dos subsídios (tributários, financeiros e creditícios) da União foi objeto de estudo de um grupo de trabalho do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Subsídios da União (CMAS) em 2019, o qual foi instituído com a finalidade de elaborar proposição de Modelo de Governança dos Subsídios da União. O GT-CMAS avaliou o ciclo de políticas públicas financiadas por Subsídios da União, contemplando as etapas de formulação, monitoramento, gestão e avaliação e revelou diversos aspectos que necessitam de aprimoramento. Entre as principais conclusões do GT-CMAS pode se destacar as lacunas observadas no processo de governança dos subsídios em contraposição aos gastos diretos (orçamentários).

O estudo aponta que os gastos diretos seguem padrões de governança, como rito peculiar em cada uma das etapas do ciclo de políticas públicas, delimitação normativo-processual dos papéis institucionais, principais atores, procedimentos de gestão, supervisão, avaliação e controle. Já no caso dos gastos indiretos (subsídios), constatam-se lacunas nos normativos que regem a maioria das políticas financiadas por Subsídios da União, quais sejam: ausência de objetivos, metas, indicadores, prazo de vigência, órgão gestor e informações quantitativas e qualitativas necessárias para os processos de monitoramento e avaliação.

Depreende-se que ainda remanescem desafios relevantes no âmbito do setor público, com vistas a otimizar o processo de criação de políticas públicas financiadas por Subsídios da União. A limitada percepção da sociedade sobre a operacionalização das políticas financiadas por subsídios, como a dificuldade em se perceber o gasto tributário como uma despesa, assim como do custo de oportunidade associado a essa modalidade de atuação governamental que, na prática, reduz recursos das demais políticas públicas de gasto direto, resultam em evidências quanto à redução de bem-estar social e má alocação de recursos públicos, o que limita o potencial de atuação governamental, em prol do atendimento de demandas da sociedade.

No que se refere ao monitoramento dos subsídios, pode-se dizer que houve avanços, ou ao menos um passo inicial nos anos recentes, com a inclusão dos subsídios como ações não orçamentárias, a partir do Plano Plurianual 2020-2023. Essa ação inaugura ao menos uma sistemática de acompanhamento dessas políticas, similar a dos gastos diretos, porém, falta uniformidade de entendimento sobre os gastos tributários como fonte de financiamento de políticas públicas entre os ministérios responsáveis pela gestão desses mecanismos. Isso ocorre em especial com os subsídios tributários que, em geral, não contam com uma governança do benefício. As deduções de despesas de saúde e educação na DIRPF são exemplos elucidativos. Embora inexis-tam estudos mais aprofundados, acredita-se que tais benefícios contribuam com as respectivas políticas de saúde e educação

por reduzir a demanda desses serviços nos estabelecimentos públicos. No entanto, aparentemente, não há atuação dos ministérios responsáveis na governança de tais benefícios.

Outro ponto que favorece a falta de governança dos subsídios tributários está relacionado a sua característica intrínseca, de ser praticamente autoexecutável pelos agentes privados. A implementação das renúncias tributárias ocorre sem contrapartida dos beneficiários, basta que pessoas físicas ou jurídicas se adequem aos requisitos para ter acesso ao benefício (autofruição ou autoenquadramento na regra desonerativa) e isso geralmente ocorre sem a intromissão de agentes públicos. Em muitos casos, o mecanismo próprio da renúncia dispensa gestão específica sobre esses recursos, motivo pelo qual a legislação não indica um órgão gestor.

No que se refere aos créditos de instituições financeiras públicas, estes têm a governança atrelada aos programas aos quais estão relacionados, a exemplo da política de desenvolvimento regional, habitação, agricultura, saneamento básico, mobilidade urbana etc.

3.6. Avaliação de subsídios

De uma forma geral, a cultura de avaliação de políticas públicas continua em processo de evolução no Governo Federal. Entre as primeiras iniciativas voltadas para a avaliação pode-se destacar: a criação da Secretaria de Avaliação e Informação Educacional (SEDIAE)⁶², em 1996, a qual foi incorporada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) em 1997; o reconhecimento de que a avaliação é necessária à gestão governamental e à formalização da ideia do ciclo de gestão⁶³, em 1998; e a criação da Secretaria de Avaliação e Gestão

62 Decreto MEC n.º 1.917/1996.

63 Lei n.º 9.625, de 7 de abril de 1998, Art. 24: “Aos ocupantes de cargos efetivos de Técnico de Planejamento e Pesquisa do IPEA compete o exercício de atividades de gestão governamental, nos aspectos relativos ao planejamento, à realização de pesquisas econômicas e sociais e à avaliação das ações governamentais para subsidiar a formulação de políticas públicas”.

da Informação (SAGI) do então Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) em 2004⁶⁴.

No âmbito do Centro de Governo, a iniciativa de instituir o processo de avaliação teve o primeiro passo com a criação do Grupo de Trabalho Interministerial para Acompanhamento de Gastos Públicos (GTAG)⁶⁵, em 2015. O GTAG tinha como objetivo propor medidas para melhoria da execução orçamentária e financeira de 2015, contribuindo para o alcance das metas fiscais e propor medidas para melhoria da qualidade do gasto público e o aperfeiçoamento das políticas públicas. A partir dos resultados do GTAG, entendeu-se que esse trabalho precisava ser contínuo e aperfeiçoado, assim, foi criado em 2016, via portaria⁶⁶, um comitê interministerial denominado Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais (CMAP), com a mesma composição do GTAG e precursor do atual conselho de mesma sigla, porém ainda restrito a avaliação de despesas relacionadas ao orçamento. Em relação aos benefícios de natureza tributária, financeira e creditícia, apenas em 2018 passaram a contar com uma instância de avaliação, após a criação do Comitê de Monitoramento e Avaliação dos Subsídios da União (CMAS)⁶⁷, colegiado integrado pelos órgãos do Centro de Governo.

Os dois comitês até então instituídos, embora representassem um avanço em termos de avaliação de políticas públicas, ainda careciam de uma maior institucionalização, como apoio técnico e administrativo específico para exercer suas atividades, processo de trabalho institucionalizado e critérios de seleção das políticas a serem avaliadas. Assim, como um novo avanço institucional, foi instituído em 2019 o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas⁶⁸, com caráter consultivo e interministerial, o qual manteve a sigla do Comitê precedente (CMAP). O Conselho (CMAP) passou a ser a instância superior dos Comitês

64 Medida Provisória n.º 163, de 23 de janeiro de 2004, convertida no Decreto n.º 5.074, de 11 de maio de 2004.

65 Decreto s/n, de 28 de janeiro de 2015.

66 Portaria Interministerial n.º 102, de 7 de abril de 2016.

67 Decreto n.º 9.588, de 27 de novembro de 2018.

68 Decreto n.º 9.834, de 12 de junho de 2019.

até então existentes, o Comitê de Monitoramento e Avaliação de Gastos Diretos (CMAG) e o CMAS (políticas de subsídios).

O CMAP, inicialmente, não tinha vinculação com o PPA. Em 2019, no entanto, a lei que instituiu o PPA 2020-2023⁶⁹ inovou ao reforçar e ampliar o papel do CMAP, tornando-o responsável pela avaliação de políticas públicas selecionadas no âmbito do PPA, inclusive com a seleção das políticas sendo realizada a partir dos programas do PPA. Contribuiu para isso o fato da gestão do PPA e a coordenação dos comitês do CMAP estarem, após reestruturação administrativa à época, sob a mesma organização institucional na Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria (SECAP).

Desse modo, em 2019 foi definida a primeira agenda de avaliação do CMAS, que contemplava políticas financiadas por benefícios financeiros, creditícios ou tributários, a partir dos programas do PPA. Tratava-se de importante iniciativa para pautar a efetiva implementação de análises de políticas baseadas em evidências, com melhoria da alocação de recursos públicos no âmbito do ciclo orçamentário da União. O CMAS concluiu 31 avaliações de subsídios tributários, financeiros e creditícios desde 2019 até 2022.

No PPA 2024-2027, reforçou-se a conexão do monitoramento e avaliação com o PPA, e a Lei 14.802, de 2024, hoje é o único referencial legal para a atividade da recém-criada Secretaria de Monitoramento e Avaliação, do Ministério do Planejamento e Orçamento, definindo critérios, periodicidade, referenciais e transparência, por meio de relatório anual encaminhado ao Congresso Nacional.

A indisponibilidade de dados devido ao sigilo fiscal também representa uma enorme barreira para a disseminação das avaliações dos subsídios tributários. Há deficiências de comunicação sobre os benefícios tributários entre a Receita Federal do Brasil (RFB) e os órgãos gestores de políticas baseadas em renúncias, inclusive divulgação dos beneficiários das políticas de renúncias de receitas. Já houve iniciativas de tornar os dados mais transparentes, como o envio pelo Poder Executivo do PLP n.º 280/2016 que altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) para permi-

69 Lei n.º 13.971, de 27 de dezembro de 2019.

tir a divulgação de informações sobre incentivo ou benefício de natureza tributária cujo beneficiário seja pessoa jurídica, porém ainda sem avanço na casa legislativa.

Para os créditos de instituições financeiras não existe um processo sistematizado de avaliação em moldes semelhantes aos dos gastos diretos e dos subsídios, no entanto, há avaliações de fundos, a exemplo dos Fundos Constitucionais, avaliações de subsídios creditícios e avaliações de programas, como Minha Casa Minha Vida, que incluem também análises sobre o financiamento pelas instituições financeiras públicas.

4. Desafios e lições aprendidas: recursos orçamentários e não orçamentários

Na pesquisa referida na introdução do livro, com a rede de planejamento e participantes das oficinas do PPA (Anexo 1), 86% dos respondentes concordam, metade integralmente e metade parcialmente, que “a elaboração do PPA contribuiu e poderá contribuir para a elaboração da proposta orçamentária do órgão”. Além disso, 89% dos respondentes concordam que “a integração entre o planejamento e o orçamento é fator crítico para o monitoramento dos resultados do PPA” (62% integralmente e 27% parcialmente).

Nas perguntas abertas, como pontos a melhorar na elaboração do PPA, apareceu maior integração entre os processos de planejamento e orçamento. Quando essas respostas versaram sobre monitoramento, foi sublinhada a necessidade de evolução da disponibilidade orçamentária para os programas (casamento planejamento e ações), de informações sobre contingenciamento e maior integração entre o processo orçamentário e de revisão do planejamento. Foi destacado que o resultado do monitoramento

deve levar em conta as alterações nas alocações de recursos (orçamentário, pessoal, edificações e logística, coordenação governamental do Centro de Governo). Além disso, a necessidade de vinculação de entregas do PPA aos Planos Orçamentários (POs) do orçamento e a apuração dos custos por entrega foram referidas.

Por fim, nos comentários gerais, foi mencionado que muitas das discussões de escopo e estrutura dos Programas foram contaminadas pela expectativa de manutenção dos referenciais monetários, o que deslocou o foco, das necessidades da sociedade, para as entregas possíveis, em face das restrições orçamentárias, debatendo-se as prioridades com alocação de orçamento. Ainda, apareceu novamente a sugestão de vincular a incidência direta do PPA nas ações orçamentárias e atributos que as detalham (planos orçamentários, localizadores etc.). Um destaque importante foi dado para a desagregação das metas por etnia e gênero, para avaliar o impacto da desigualdade no orçamento.

No PPA 2024-2027, assim como em planos precedentes, o que se notabiliza é o prazo exíguo (oito meses) para a elaboração de um plano de tamanha magnitude e complexidade, que abarca todo o Governo Federal. Para os mais experientes, a versão entregue no projeto de Lei do PPA deve ser aquela possível de elaborar no prazo disponível, que deverá ser aprimorada nos processos de revisão do plano.

Esse prazo afeta também os processos da etapa quantitativa do PPA, que atribui valor aos programas, pois a atenção e o tempo disponível para esses processos concorrem com os dos demais necessários à elaboração do projeto de Lei do PPA. Tendo isso em conta, a etapa quantitativa do PPA 2024-2027 foi caracterizada pela urgência nos procedimentos. Por isso, a importância da revisão anual, que também irá corrigir falhas do processo célere.

Primeiramente, a preparação do módulo quantitativo do PPA no SIOP concorreu com as demais demandas de adequação desse sistema às inovações metodológicas introduzidas pelo PPA 2024-2027, de modo que o tempo disponível para testes foi diminuto, gerando alguns contratemplos (que foram superados) no desenvolvimento dos trabalhos. Adiciona-se a isso

a pequena equipe de TI destinada aos processos do PPA na SEPLAN e na SOF.

Outro ponto que merece ser destacado na elaboração deste PPA foi a definição, relativamente tardia, dos limites orçamentários (referenciais monetários) dos ministérios, impedindo que esses dispusessem de tempo adequado para alocar os recursos em suas ações no período 2024-2027. Esse atraso decorreu, em 2023, da aprovação do Novo Regime Fiscal Sustentável, com impacto nos limites disponíveis, em data próxima ao prazo de envio do projeto de Lei do PPA ao Congresso Nacional. O resultado foi que os ministérios tiveram pouco tempo para a distribuição dos recursos entre as ações e para a definição de objetivos e metas compatíveis com os valores disponíveis. De outro lado, os analistas das Diretorias finalísticas da SEPLAN, atarefados com os outros processos, foram pouco inseridos na supervisão da alocação plurianual de recursos, devido à indisponibilidade de tempo, ficando essa tarefa concentrada sobretudo na Diretoria de Coordenação do Sistema de Planejamento da SEPLAN.

A lição que fica é a de que, diante do prazo constitucional exíguo para o envio do projeto de Lei do PPA, dentro do possível, os processos devem ser simplificados e antecipados, de modo que haja tempo razoável a ser dedicado às atividades mais relevantes na elaboração do PPA, fazendo-se aprimoramentos aos planos nos processos de revisão.

Em relação às ações não orçamentárias, entende-se que, para superar os desafios em relação à governança dos subsídios, faz-se necessário aprimorar os processos de trabalho e promover a eficiência da ação governamental por meio de aprimoramentos normativos e instituição de unidade organizacional para exercer as atribuições de governança de políticas públicas financiadas por subsídios da União.

Apesar dos avanços institucionais anteriormente citados, ainda persistem desafios em relação à avaliação dos subsídios. Não existe diretriz quanto à extinção das renúncias tributárias em função de avaliação de resultados. As renúncias tributárias têm prazo de vigência definido ou vigência por prazo indeterminado,

Reconstrução do Planejamento Nacional: Inovações e Desafios do PPA 2024-2027

conforme dispõe a norma instituidora. Além disso, a maioria dos órgãos gestores não efetuam nenhuma avaliação de resultados das suas políticas baseadas em gastos tributários. É necessário, então, implementar uma diretriz quanto à extinção das renúncias tributárias em função de avaliação de resultados, promover a transparência dos dados sobre os benefícios tributários e desenvolver um processo sistematizado de avaliação para os créditos de instituições financeiras.



10

Monitorar execução, avaliar resultados: indicadores do PPA



**Daiane Boelhouver Menezes
Camila Mata Machado Soares
Flávio Lyrio Carneiro
Maria Raquel Mesquita Melo**

1. Introdução

O PPA 2024-2027 inova ao criar uma dimensão estratégica com o estabelecimento de indicadores chave nacionais focados em resultados estratégicos para o país, como já detalhado também no capítulo 4. São sete indicadores-chave, voltados para a mensuração da Visão de Futuro declarada, e 62 indicadores de objetivos estratégicos. Para todo esse conjunto de indicadores da dimensão estratégica foram estabelecidas metas em sistema de bandas, com valores esperados para o final do ciclo plurianual. O limite inferior da banda é o resultado base esperado e o limite superior, o resultado desejável. Tal inovação permitirá avanços significativos no monitoramento e na avaliação das políticas públicas brasileiras. Para que sejam implementadas políticas públicas efetivas, é necessário que o Estado seja capaz de verificar constantemente seu funcionamento e a evolução de seus resultados para adotar mecanismos que permitam corrigir ou ajustar o curso das ações quando necessário. Contar com indicadores bem construídos, como no caso do PPA 2024-2027, é importante passo para tal.

Como já discutido em capítulos anteriores, o PPA 2024-2027 avançou tanto na definição de indicadores-chave quanto de indicadores para os objetivos estratégicos da dimensão estratégica do PPA 2024-2027 (tratados no Capítulo 4). Na dimensão tática do PPA também houve aperfeiçoamentos, uma vez que é possível associar a um programa vários indicadores, que correspondem aos objetivos específicos daquele programa. Portanto, para cada um dos objetivos específicos declarados no programa, há um critério de mensuração por meio de indicadores e de metas plurianuais.

Além disso, avançou na qualificação dos indicadores, sua desagregação por públicos específicos (tratada no Capítulo 6) e de forma regionalizada (tratada no Capítulo 7). Nesse esforço, a SEPLAN contou com as contribuições de pesquisadores do IPEA e técnicos do IBGE, que inclusive participaram de oficinas de

elaboração dos programas do PPA juntamente com os outros técnicos e gestores do governo. Ao final do processo de definição de indicadores, a dimensão tática do PPA conta com 462 indicadores de objetivos específicos. Tais indicadores são o alvo desse capítulo.

Os programas declarados na dimensão tática do PPA estão associados a objetivos estratégicos, que por sua vez foram organizados em eixos da dimensão estratégica. É possível fazer uma associação de todos os programas que estão vinculados a um eixo e, portanto, aos indicadores de objetivos específicos de cada eixo. Na divisão por eixo com o qual o programa possui mais identificação, esses 463 indicadores de objetivos específicos encontram-se: 211 no Eixo 1- Políticas Sociais e de Garantia de Direitos; 176 no Eixo 2 – Políticas de Desenvolvimento Econômico e de Sustentabilidade Socioambiental e Climática; e 76 no Eixo 3 – Políticas para a Defesa da Democracia e a Reconstrução do Estado e da Soberania.

Entretanto, nem todos os objetivos específicos explicitados no PPA relacionam-se a resultados – afirmação também válida para os respectivos indicadores. Tal diagnóstico não reduz a importância da explicitação de tais objetivos, e da definição de indicadores, afinal seu acompanhamento é essencial para o monitoramento dos programas e respectivas avaliações de implementação. Nesse capítulo, porém, optamos por analisar apenas os objetivos específicos, e seus respectivos indicadores, que visam claramente resultados. Para fazer tal classificação, três pesquisadores analisaram cada objetivo específico e indicador. Apenas em caso de unanimidade ficou definido que o objetivo específico e o respectivo indicador seriam considerados na análise. Diferentes conhecimentos referentes ao funcionamento das áreas e dos programas podem levar a diferentes avaliações. Essas divergências de classificações mostram o quanto é complexa a tarefa de desenhar um programa e selecionar indicadores para seus objetivos e entregas.

Há casos em que a distinção entre esforço (processo) e efeito (resultado) pode não ser muito clara; seja porque os programas

são muito específicos ou porque os objetivos dos programas são muito gerais (Januzzi, 2005) – o PPA 2024-2027 conta com programas de ambos os tipos. Também se entende que podem existir casos nos quais não é possível mensurar os objetivos específicos. Mesmo compreendendo essas limitações, seguiu-se com a análise apenas do subconjunto de indicadores que se refere a resultados.

Pelos diferentes objetos que tratam os eixos, há diferenças nas proporções dos tipos (mais voltados a resultado ou não) de objetivos específicos e indicadores estabelecidos para responder aos objetivos específicos. Além disso, ao identificar os indicadores por áreas, como infraestrutura, social e econômica, percebe-se que indicadores sociais de resultado ainda são o maior desafio.

Além disso, em termos de avanços quanto a desagregação dos indicadores: 24 foram desagregados por públicos específicos e 173 foram desagregados em regiões. Esses números indicam um campo de aprimoramento futuro.

Cabe destacar que a produção desses indicadores depende de dados e estatísticas públicas e que, portanto, a ausência de dados confiáveis, coletados e publicados com periodicidade adequada é um dos principais entraves para a definição e a construção de indicadores em diversas áreas de políticas públicas. Em que pese a qualidade e amplitude das informações produzidas por diversos institutos e órgãos públicos – desde o IBGE, principal pilar da produção estatística brasileira, até órgãos setoriais, como o INEP –, o Brasil ainda carece de dados confiáveis, periódicos e tempestivos em diversas áreas, fato que limitou as possibilidades de diversos programas do PPA. Um bom exemplo é dado por Januzzi (2005): na falta de pesquisas amostrais regulares que contemplem temas ainda não incorporados na agenda político-social de forma imperativa, como consumo de produtos culturais e hábitos de lazer, a eficácia de programas de fomento à leitura que poderia ser aferida pelo número médio de livros lidos no ano, cujo levantamento é ocasional, deve ser inferida por entregas como livros distribuídos.

Por fim, é importante lembrar que o desafio de construir indicadores de qualidade foi ainda mais difícil dado o contexto de

desatualização dos dados do Censo Demográfico de 2010, divulgação de dados apenas iniciais do Censo de 2022 e as discrepâncias entre esses dados e os dados da PNAD Contínua, cuja amostra foi desenhada com base no Censo de 2010. O investimento e o apoio adequado aos institutos de pesquisa é crucial para que pesquisas possam ser realizadas e atualizadas de forma adequada e tempestiva.

Após a breve discussão sobre os aspectos teóricos-metodológicos a seguir, na terceira seção, uma análise das propriedades desejáveis desses indicadores é realizada para a amostra de objetivos específicos que tratam de resultados, seguindo os mesmos critérios utilizados no Capítulo 4 (validade e confiabilidade; sensibilidade e especificidade; transparência e comunicabilidade; factibilidade e economicidade, periodicidade, tempestividade e disponibilidade; cobertura; desagregabilidade – territorial e por grupo; comparabilidade e estabilidade; ser de fonte confiável, ser indicador de resultado ou impacto⁷⁰). O capítulo encerra com lições aprendidas com base na análise dos resultados e na pesquisa realizada com a rede de planejamento e participantes das oficinas de elaboração do PPA são apresentados.

2. Aspectos teóricos-metodológicos

Na introdução, já se explicou o foco da análise apenas em objetivos e indicadores que se referiam explicitamente a resultados. Para justificar essa escolha, cabe, primeiro, detalhar o que se compreende por resultado.

Uma forma de classificar os indicadores sociais e que dá subsídios para a análise aqui apresentada é a diferenciação dos indicadores entre indicador-insumo, indicador-processo, indicador-resultado e indicador-impacto, apresentada por Januzzi

⁷⁰ Relevância e utilidade não entraram na análise porque o PPA é voltado para as ações estratégicas de governo, logo, todos são relevantes para a agenda política-social do Governo Federal.

(2005). Essa classificação está relacionada aos componentes do modelo lógico⁷¹ que fundamenta o desenho de políticas públicas, identificando os insumos necessários, os processos executados a partir desses insumos, os produtos entregues, os resultados obtidos, e os impactos de médio e longo prazo causados pela ação estatal. Para os diferentes componentes do modelo lógico, é desejável que se formule indicadores para mensurar e acompanhar cada um dos componentes:

- **insumo** - associados à **disponibilidade de recursos humanos, financeiros ou equipamentos** alocados, exemplos: **leitos** hospitalares por mil habitantes, **professores** por aluno ou ainda **gasto per capita**;
- **processo ou fluxo** - traduzem o **esforço operacional** de alocação de recursos humanos, físicos ou financeiros para a obtenção de melhorias efetivas de bem-estar. Exemplos: consultas pediátricas por mês, merendas escolares diárias por aluno ou homens-hora dedicados a um programa; percentual de famílias cadastradas no CadÚnico. Cabe destacar que tais indicadores se referem tanto aos componentes de processos quanto de produtos do modelo lógico tal como definido em BRASIL (2018).
- **resultado** - avaliam a **eficácia** do cumprimento das metas dos objetivos finais dos programas, como a taxa de mortalidade infantil e a taxa de evasão escolar.
- **impacto** - efeitos e desdobramentos da implantação dos programas, que podem ou não ser antecipados e positivos (**efetividade**). Exemplos: redução da incidência de doenças na infância ou melhoria futura do desempenho escolar decorrentes de atendimento adequado da gestante e da criança recém-nascida em passado recente.

Importante destacar que não é trivial escolher indicadores de resultados relevantes e representativos para a mensuração do alcance dos objetivos, uma vez que há uma diversidade de resultados que podem ser atribuídos a uma política. Também,

71 A esse respeito ver Brasil (2018).

cabe lembrar que a atribuição de resultados específicos a uma política é complexa, especialmente quando há múltiplos fatores influenciando um determinado resultado; estes podem sofrer influência de várias políticas públicas e, também, de variáveis socioeconômicas que extrapolam a atuação governamental. Isolar o impacto direto da política em questão pode ser desafiador e requer métodos analíticos rigorosos: não basta analisar a evolução temporal dos indicadores de resultado ou de impacto.

Para a análise realizada e exposta na próxima seção, importa se o indicador é de resultado ou não. Sendo este de resultado, ele foi avaliado segundo um conjunto de propriedades desejáveis (Januzzi, 2005). Todos os indicadores deveriam contar com tais propriedades, ainda que dadas as características do sistema de produção de estatísticas públicas no Brasil, seja raro dispor de indicadores que possuam todas ao mesmo tempo. A seguir, essas propriedades são elencadas já trazendo alguns exemplos constantes no PPA 2024-2027:

1. Relevância e utilidade para a agenda político-social: nesse caso, como o PPA é voltado para as ações estratégicas do governo, é possível considerar que todos os indicadores de objetivos específicos do plano tenham relevância política e social. Essa propriedade, portanto, não foi alvo de análise.
2. Validade e confiabilidade: medidas o mais próximas do conceito abstrato ou da demanda política. A segurança alimentar, por exemplo, exige que as famílias tenham recursos para uma alimentação, mas apenas recursos para tanto não resolve o problema, de forma que a renda pode não ser a melhor forma de dimensionar a questão. Nesse PPA, optou-se por utilizar informações de uma pesquisa amostral que trata do consumo de frutas e hortaliças. Medidas de violência, que dependem de denúncias nas delegacias de polícia ou de registros no sistema de saúde, padecem de subnotificações. Um aumento das ocorrências pode significar um aumento da conscientização sobre a necessidade de se fazerem os registros e não um aumento da violência em si. Uma forma de lidar com isso, é contar com pesquisas

de vitimização. Nesse caso, pergunta-se sobre ocorrência de situações e percepções de segurança. Nesse PPA, utiliza-se o indicador “Índice de percepção de risco”, juntamente com a taxa de mortes violentas intencionais, para lidar com essas questões.

3. Sensibilidade e especificidade ao programa: medidas sensíveis e específicas às ações previstas nos programas, que possibilitem avaliar rapidamente os efeitos (ou não-efeitos) de determinada intervenção. Essa é uma questão enfrentada por problemas que exigem entregas multissetoriais, cujo combate perpassa vários programas do governo. Nesses casos, um indicador de resultado provavelmente não será específico a um programa; um indicador específico a um programa não será de resultado.
4. Transparência, simplicidade e comunicabilidade: procedimentos de construção dos indicadores claros e simples (transparência metodológica), o que às vezes não ocorre com a utilização de índices compostos. Nesse PPA, objetivou-se utilizar indicadores de fácil compreensão e sem abuso tecnocrático⁷².
5. Periodicidade, tempestividade e disponibilidade: disponibilidade do indicador atualizado de forma periódica e tempestiva. A PNADC, por exemplo, eventualmente levanta informações sobre trabalho infantil, que seria a melhor forma de medir as ações que tanto MDS, MDHC e MTE possuem para a sua erradicação. Entretanto, esses dados não foram coletados entre 2020 e 2022, não tendo periodicidade suficiente para ser utilizados como indicador do PPA.
6. Factibilidade e economicidade: obtenção possível a custos módicos, de modo factível. Como grande parte dos indicadores propostos foram construídos ou com dados administrativos, ou com dados de pesquisas já realizadas, em sua grande maioria, tem factibilidade alta. Uma ressalva deve ser feita aos indicadores cuja construção depende da coleta de dados primários, como “Taxa de satisfação do usuário

72 Ver Capítulo 2 sobre limitações do PPA 2020-2023 nesse aspecto.

10. Monitorar execução, avaliar resultados: indicadores do PPA

com os canais de acesso às informações oficiais publicadas no DOU”, por exemplo.

7. Cobertura: pesquisas amostrais, como a PNADC, tem boa cobertura populacional e territorial, desde que a agregação necessária mínima sejam regiões metropolitanas ou estados. Cadastros administrativos, como o Cadastro Único, por vezes, podem não ter uma cobertura populacional tão boa, já que dependem da presença e bom funcionamento dos equipamentos nos municípios, mas podem ser a informação mais atualizada sobre públicos específicos em agregação municipal.
8. Desagregabilidade (territorial ou populacional): possibilidade de que o indicador se refira a grupos sociais ou a espaços geográficos reduzidos. O Capítulo 7 trata especificamente da regionalização dos indicadores. Em relação à desagregabilidade por público, houve esforço por parte dos ministérios para a abertura de 21 objetivos específicos, sobretudo no que diz respeito aos públicos das agendas transversais.
9. Comparabilidade ao longo do tempo e estabilidade: necessária para permitir a inferência de tendências e avaliar efeitos de programas sociais implementados. Porém, a coleta dos dados deve ter melhorias, resolvendo problemas de cobertura espacial e organização da logística de campo, ou realizando mudanças conceituais que ajudem a melhor precisar o fenômeno. No caso de indicadores que tenham por base pesquisas periódicas, é fundamental atentar para mudanças conceituais ou metodológicas que podem comprometer a comparabilidade – o cálculo do PIB agropecuário, por exemplo, sofreu mudanças significativas quando da revisão metodológica realizada pelo IBGE em 2015.

Todos os indicadores foram analisados por três pesquisadores, que os classificaram como contando ou não com essas propriedades. Alguns passos e checagens foram realizadas: quando o indicador do Objetivo Específico do PPA apresenta status de “em apuração” e índice de referência vazio, comparabilidade e estabilidade, assim como a periodicidade, tempestividade e dis-

ponibilidade do indicador foram avaliadas com mais minúcia. Quando o indicador tem desagregação de meta por público ou por região, foi conferida a desagregação e marcada como existente a categoria de desagregabilidade. No que se trata de política exterior, a desagregabilidade é inexistente por natureza.

3. Resultados

3.1. Classificação dos objetivos específicos

Entre os 463 objetivos específicos dos 88 programas, em 335 (72,3%) houve unanimidade relativamente à classificação como objetivo que visa resultado ou não. Desses, 209 (62,4%) tratam de resultados dos programas, lembrando que é difícil que mais de um objetivo específico por programa seja direcionado a resultados. A tabela abaixo demonstra esses percentuais divididos ao longo dos três eixos do PPA e no total:

Tabela 1. Classificação da amostra de objetivos específicos por eixo

Objetivo Específico de Resultado	Eixo 1 - Políticas Sociais e de Garantia de Direitos		Eixo 2 – Políticas de Desenvolvimento Econômico e de Sustentabilidade Socioambiental e Climática		Eixo 3 - Políticas para a Defesa da Democracia e a Reconstrução do Estado e da Soberania		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Não	75	51,4%	29	20,7%	22	44,9%	126	37,6%
Sim	71	48,6%	111	79,3%	27	55,1%	209	62,4%
Total	146	100,0%	140	100,0%	49	100,0%	335	100,0%

Fonte: Elaboração própria (SEPLAN/MPO)

10. Monitorar execução, avaliar resultados: indicadores do PPA

O eixo social tem menor proporção de objetivos específicos que apontam para resultados dos programas – 48,6%. Importante dizer que o maior número de OE por programa não justifica tal diferença: a média de OE por programa é de cinco nos Eixos 1 e 2 e de seis no Eixo 3. O eixo econômico e ambiental tem maior proporção (79,3%), e o eixo de democracia e reconstrução do Estado (62,4%), posição intermediária. Em parte, os programas com menor número de objetivos específicos que visam resultados são programas novos que estão se estruturando, em parte, são programas que têm entregas diretas à sociedade, mas foco grande em atividades intermediárias para atividades de outros órgãos ou de outros programas. Além disso, decorrem das dificuldades já conhecidas de dados sobre o problema endereçado. Essas questões tendem a se concentrar mais no eixo social.

Quando agrupamos os objetivos específicos por área de atuação, aqueles referentes às áreas de infraestrutura e de economia têm maior proporção de objetivos voltados a resultados (ambas com 74,1%). A área social apresenta percentual menor (53,6%).

Tabela 2. Classificação da amostra de objetivos específicos por área

Objetivo Específico de Resultado	Área							
	Infraestrutura		Econômica		Social		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Não	22	25,9%	15	25,9%	89	46,4%	126	37,6%
Sim	63	74,1%	43	74,1%	103	53,6%	209	62,4%
Total	85	100,0%	58	100,0%	192	100,0%	335	100,0%

Fonte: Elaboração própria (SEPLAN/MPO)

3.2. Classificação dos indicadores de objetivos específicos

O mesmo critério de unanimidade foi aplicado para a análise dos indicadores, se são indicadores de resultado ou não. Dos 209, 190 obtiveram concordância de avaliação. Entre este grupo, 117 (61,6%) foram classificados como de resultado, de forma condizente com o objetivo específico.

Os Eixos 1 e 2, no que diz respeito aos indicadores de resultado, mantiveram posições e percentuais parecidos aos dos próprios objetivos específicos de resultado: 48,5% e 78%, respectivamente. Isto demonstra níveis de dificuldade semelhantes tanto para estabelecer um objetivo específico de programa visando resultados, quanto um indicador de resultado. A diferença maior se deu no Eixo 3, cuja tarefa de encontrar indicadores de resultado foi mais complicada (29,2%). Esse eixo concentra objetivos que almejam promoção/fortalecimento de: multilateralismo, integração da América Latina, política externa universalista, imagem do país, participação social etc. De fato, é mais complexo construir indicadores que meçam esse tipo de resultado.

Tabela 3. Classificação da amostra de indicadores por eixo

Indicador de Resultado	Eixo 1 - Políticas Sociais e de Garantia de Direitos		Eixo 2 – Políticas de Desenvolvimento Econômico e de Sustentabilidade Socioambiental e Climática		Eixo 3 - Políticas para a Defesa da Democracia e a Reconstrução do Estado e da Soberania		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Não	34	51,5%	22	22,0%	17	70,8%	73	38,4%
Sim	32	48,5%	78	78,0%	7	29,2%	117	61,6%
Total	66	100,0%	100	100,0%	24	100,0%	190	100,0%

Fonte: Elaboração própria (SEPLAN/MPO)

10. Monitorar execução, avaliar resultados: indicadores do PPA

Na classificação por área, na mesma linha dos próprios objetivos específicos, infraestrutura e economia têm maior proporção de indicadores resultados, 80% ou mais, ao passo que a área social possui a metade disso. A dificuldade de encontrar indicadores que meçam proteção a grupo específicos, por vezes, é traduzida em unidades da federação que possuem programas em funcionamento, planos para tanto ou equipamento para atendimento – passos importantes, porém intermediários. Além desses, objetivos que versam sobre promoção de consciência sobre a relevância dos cuidados para reprodução da vida, da diversidade cultural e democratização de bens e serviços culturais, e da emancipação e da cultura democrática entre os jovens; combate ao racismo e preconceito no esporte, sensibilização da sociedade sobre a importância de sistemas indígenas etc. também não são triviais de mensurar.

Tabela 4. Classificação da amostra de indicadores por área

Indicador de Resultado	Área							
	Infraestrutura		Econômica		Social		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Não	10	17,2%	8	20,0%	55	59,8%	73	38,4%
Sim	48	82,8%	32	80,0%	37	40,2%	117	61,6%
Total	58	100,0%	40	100,0%	92	100,0%	190	100,0%

Fonte: Elaboração própria (SEPLAN/MPO)

3.3. Classificação dos indicadores segundo propriedades desejáveis

Todo o esforço anterior foi realizado com o intuito de verificar quais são as propriedades nas quais os indicadores estabelecidos para mensurar os objetivos específicos dos programas do PPA têm um bom desempenho e quais são as propriedades que

necessitam de reforços futuros para ampliar a qualificação desse instrumento de planejamento.

Classificando aquela **amostra** de indicadores de resultado, percebe-se um cuidado com **a factibilidade e a economicidade**: estão presentes em um total de 96,6% dos indicadores (no Eixo 3, em 71,4% dos seus indicadores). Ao longo da análise, percebeu-se que quase todos os indicadores preenchem as características de factibilidade e economicidade por dois motivos: 1) Ou já se utilizam de indicadores de divulgação contínua, ou pretendem divulgação contínua de indicadores de divulgação esporádica (como alguns não recorrentes da PNADC); 2) Utilizam-se de dados administrativos internos, sobre os quais têm gerência, mas que não tem uma boa cobertura: por exemplo, agricultores beneficiados ou renda das famílias beneficiadas – sem uma estimativa da totalidade do público-alvo, torna-se mais difícil compreender a magnitude do resultado.

A validade e a confiabilidade também estão presentes em quase 90% dos indicadores analisados, sendo uma das propriedades mais essenciais aos indicadores.

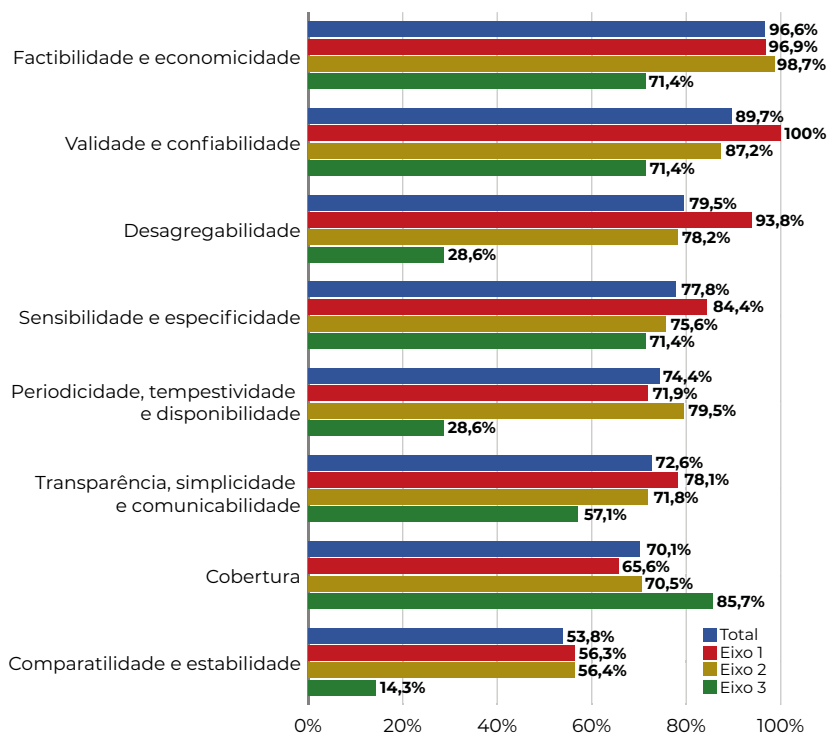
Entre 70% e 80% dos indicadores classificados, há possibilidade de **desagregabilidade** (ainda que 35% deles possuam meta regionalizada e 8,5% meta por público; apontando espaço para ampliação significativa nas revisões do PPA); **sensibilidade e especificidade** (havendo aqui tanto as limitações dos problemas que precisam de ações multissetoriais quanto da restrição orçamentária para lidar com problemas de grandes dimensões); **periodicidade, tempestividades e disponibilidade** (existindo casos de factibilidade – indicador já existente – porém, ainda não regularmente disponíveis ou regularmente disponíveis em periodicidade maior do que seria desejada para o monitoramento do PPA); **transparência, simplicidade e comunicabilidade** (casos de indicadores transparentes, porém tão complexos que se tornam de difícil comunicação); e **cobertura** (questão já comentada).

Em um patamar mais baixo, presente em 53,8%, encontra-se **a comparabilidade e a estabilidade**. Dado que o PPA ante-

10. Monitorar execução, avaliar resultados: indicadores do PPA

rior teve um número muito menor de objetivos e indicadores de objetivos (ver Quadro 1 do Capítulo 3) e que muitos desses indicadores propostos no PPA 2024-2027 são novos, faz sentido essa diferença nas propriedades.

Gráfico 1. Propriedades da amostra de indicadores de resultado por eixo



Fonte: Elaboração própria (SEPLAN/MPO)

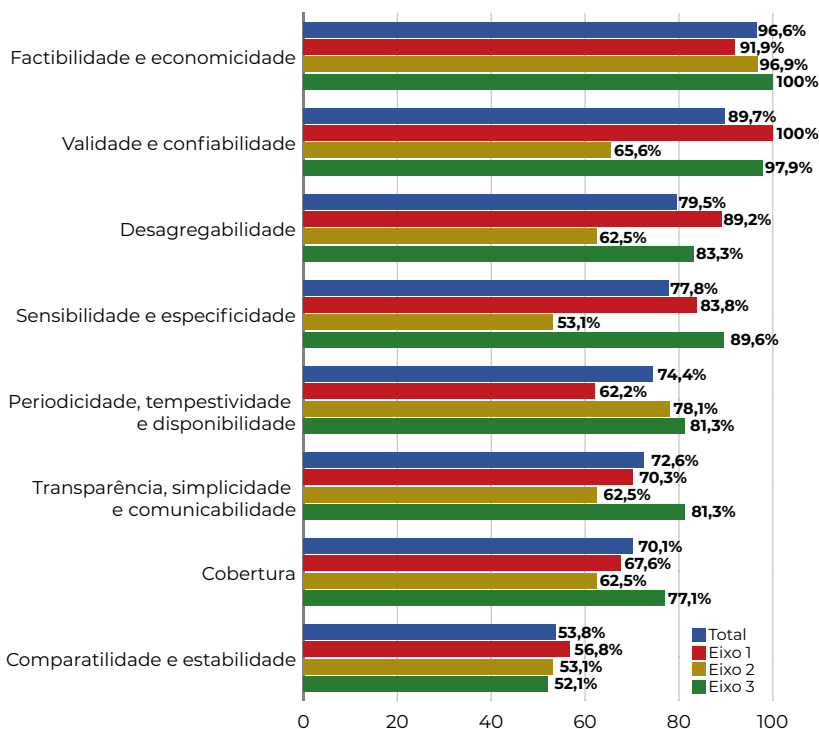
O Eixo 3, justamente o que trata de Políticas para a Defesa da Democracia e a Reconstrução do Estado e da Soberania, é o que tem, em média, mais espaço para avançar nos seus indicadores (também o eixo com menor número de indicadores analisados), sobretudo no que diz respeito **à comparabilidade e à estabilidade; à periodicidade, à tempestividade e à disponibilidade**. Em relação **à desagregabilidade**, essa não é esperada

Reconstrução do Planejamento Nacional: Inovações e Desafios do PPA 2024-2027

quando se diz respeito às relações internacionais, por exemplo, que fazem parte desse eixo.

Por fim, quando se analisam as propriedades da amostra de indicadores por área, há uma média de indicadores com cerca de 80% das propriedades esperadas na área de infraestrutura e na área social. Na área econômica, há mais espaço para avanços (uma média de 66,8%). Nesse caso, especificamente na sensibilidade e na especificidade, há possibilidade de melhoria em quase metade dos indicadores – deve se considerar, no entanto, que indicadores macroeconômicos são resultados de ações de múltiplos atores, portanto, uma sensibilidade mais baixa do que as demais áreas é compreensível.

Gráfico 2. Propriedades da amostra de indicadores de resultado por área



Fonte: Elaboração própria (SEPLAN/MPO)

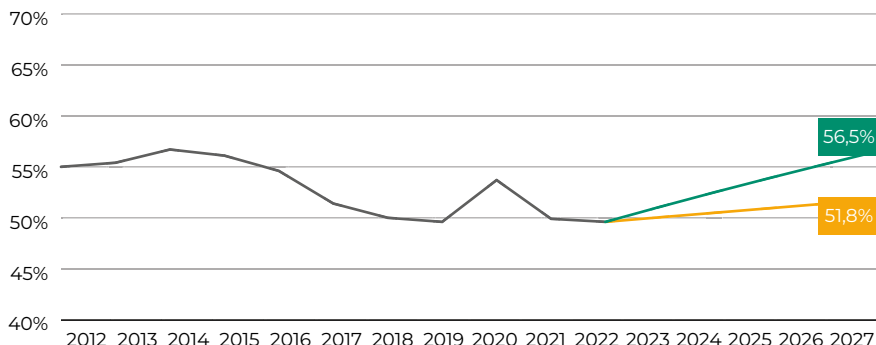
10. Monitorar execução, avaliar resultados: indicadores do PPA

Por fim, analisaram-se as situações nas quais o mesmo indicador está tanto na dimensão estratégica, como indicador-chave nacional ou indicador de objetivo estratégico, quanto na dimensão tática, como indicador de objetivo específico de programa. Há 21 casos em que isso acontece, como:

- percentual de crianças de zero a três anos matriculadas em creche ou pré-escola
- Ideb para as três etapas da educação básica
- taxa de matrícula no ensino superior
- mortalidade infantil indígena
- taxa de mortes violentas intencionais para acompanhar a evolução da segurança pública
- proporção da população vivendo em domicílios precários
- proporção de população ocupada com cobertura previdenciária,
- valor adicionado da indústria de transformação
- corrente de comércio exterior
- emissão de gases de efeito estufa (GEE)
- entrada de turistas internacionais
- indicadores de desmatamento e territórios com unidades de conservação
- participação das energias limpas e renováveis na oferta interna de energia
- segurança hídrica
- capacidade de gestão de rios e desastres.

O gráfico a seguir ilustra o sistema de bandas mencionado na introdução desse capítulo.

Gráfico 3. População ocupada de 16 a 59 anos entre os 40% mais pobres com proteção previdenciária (em %)



Fonte: PNADC - IBGE.

Nota: Projeções elaboradas pelo MPO com base em estimativas do IPEA.

4. Lições aprendidas e caminhos futuros possíveis

Monitorar e avaliar são atividades fundamentais para o funcionamento do Estado; indicadores, por sua vez, são instrumentos essenciais nesse processo. Ao se produzir indicadores de qualidade, pode-se ter um monitoramento que permita a realização de diagnósticos na frequência adequada, além de fornecer informações cruciais para a avaliação periódica dos resultados e dos impactos das ações do Estado.

Se, por um lado, o monitoramento dos indicadores do PPA já é atividade costumeira do Estado, por outro lado, muito ainda é preciso avançar em termos da avaliação. Na nova Lei do PPA (Brasil, 2023c), ambas as funções estão previstas e seus resultados devem ser compartilhados com a sociedade por meio de relatórios enviados ao Congresso.

10. Monitorar execução, avaliar resultados: indicadores do PPA

Como descrito nesse capítulo, o PPA 2024-2027 avançou na produção de indicadores de qualidade, passo fundamental para garantir que os esforços de avaliação e de monitoramento sejam cada vez mais fortalecidos. Com indicadores de qualidade, conectados aos resultados esperados, explicitados em objetivos específicos, será possível compreender como as políticas públicas brasileiras estão avançando e como diferentes ações contribuem para esse avanço.

Na análise empreendida na seção 3, fica evidente a dificuldade em se definir indicadores claramente relacionados a resultados. Isso decorre em parte do fato de que nem sempre os objetivos específicos ao que o indicador está relacionado visam em si um resultado. Dos 463 objetivos específicos do PPA 2024-2027, 209 foram classificados dessa maneira, unanimemente pelos pesquisadores que os analisaram. Contudo, mesmo dentre estes últimos, quase 40% não apresentaram indicadores classificados por todos como referentes a resultados, o que sugere uma dificuldade em conceber métricas para os resultados das ações realizadas no âmbito dos programas do PPA pelos setoriais. Além das razões já apontadas ao longo da análise, aquelas apontadas pela rede de planejamento e pelos demais participantes das oficinas de elaboração do PPA na pesquisa realizada pela SEPLAN (Anexo 1) precisam ser levadas em conta.

Referentemente aos indicadores-chaves nacionais da camada estratégica, 73% dos respondentes concordaram integral ou parcial com a importância de sua utilização para monitoramento e avaliação dos resultados da atuação do órgão (houve 8% de respostas “não se aplica”, possivelmente relativas a pessoas que não participam dessa etapa). A flexibilidade da metodologia, de forma a possibilitar mais objetivos, foi mencionada como positiva, assim como as reuniões devolutivas para tratar dos indicadores.

Por outro lado, foi apontada a dificuldade de construção de indicadores e seus desdobramentos regionais e por público – o que a análise da qualidade de desagregabilidade dos indicadores evidência. Entre as razões coletadas de respostas diversas estão: material de apoio com exemplos muito simples (que não são os casos que geram dúvidas); falta de discussão sobre indicadores, em alguns casos, e sobre metas, durante as oficinas (para facilitar debates internos); desassistência aos órgãos na etapa de definição

de indicadores e de metas (pedido de suporte mais amplo do IBGE e do IPEA); e tempo curto de preenchimento do SIOF. Inclusive, já foi registrada a necessidade de revisão de indicadores e metas.

Também foi respondido que o “excesso” de indicadores dificultou o preenchimento do SIOF e que pode levar a problemas no monitoramento (sugestão de seleção dos mais estratégicos pelas áreas fins para monitorar). Outras ressalvas podem ser consideradas pontos de partida para se ter indicadores de resultado ou não na camada tática. A dificuldade de selecionar o que é estratégico é uma delas. Outras dizem respeito à metodologia: (a) ser direcionada a programas finalísticos e não a políticas fundamentais, coordenadas pelo Governo Federal, mas que não satisfazem os requisitos metodológicos; e (b) não ser adaptada às pastas transversais. Todos esses desafios precisam ser considerados na interpretação dos resultados encontrados aqui e também podem servir para aprimoramentos em processos futuros de elaboração do PPA.

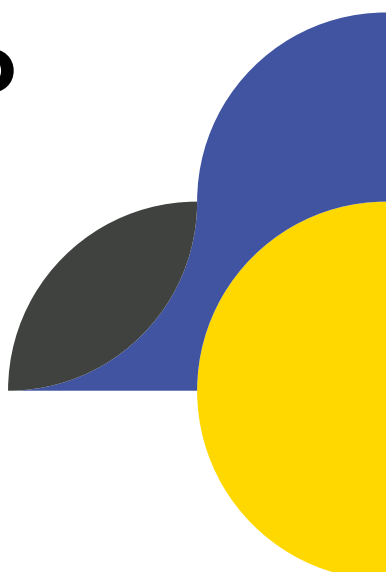
Apesar de ser desejável monitorar indicadores de todos os componentes do modelo lógico, como defendido no Guia prático de análise *ex post* (Brasil, 2018b), monitorar e acompanhar indicadores de resultado é particularmente importante para compreender se os objetivos estão sendo atingidos e se as mudanças esperadas estão de fato ocorrendo. Para que mais indicadores de resultado sejam produzidos, é preciso compreender os entraves – muitos deles descritos em detalhes nesse capítulo – e compreender como aprimorar, ainda mais, o processo de construção de indicadores, seja no PPA, seja, em outros momentos, ainda no âmbito da gestão pública.

Por fim, outro aspecto a destacar é o processo participativo na elaboração do PPA e a consequente derivação da experiência também para o monitoramento dos indicadores. O PPA progrediu significativamente em termos de participação social, tratada no capítulo seguinte, e, portanto, espera-se avançar também na inclusão de diferentes atores no desenvolvimento e monitoramento de indicadores, para que assim se estruture base de dados que viabilize indicadores que capturam adequadamente as necessidades e as preocupações da sociedade.



11

**Brasil Participativo:
conectando o
presencial e o digital
para promover a
participação no
PPA 2024-2027**



**Carla de Paiva Bezerra
Igor Ferraz da Fonseca**

1. Introdução

Neste capítulo, apresentaremos como foi desenhado e implementado o processo participativo de contribuições ao PPA 2024-2027, em uma ação conjunta do Ministério do Planejamento e Orçamento e da Secretaria-Geral da Presidência da República. O processo articulou espaços presenciais – com grandes mobilizações para plenárias estaduais e o Fórum Interconselhos – com a plataforma digital Brasil Participativo, por onde foram canalizadas as contribuições dos participantes. Isso resultou no maior processo de participação já realizado pelo Governo Federal – e um dos maiores do mundo em plataformas digitais – com mais de 1,4 milhão de pessoas participando, seja com propostas, seja por meio do voto em propostas para compor a peça de planejamento.

O direito à participação social foi inscrito como princípio na Constituição de 1988, tanto por meio de mecanismos de participação direta, quanto com menções específicas para planejamento municipal (art. 29, XII), saúde (art. 198, III), assistência social (art. 204, II) e educação (art. 206, IV). O próprio processo constituinte foi em si participativo, uma vez que era permitido apresentar “Emendas Populares”, como uma forma de participação social direta no processo. Foram apresentadas às comissões 122 emendas, subscritas por 12 milhões de signatários. Destas, 19 integraram a nova Constituição (Bezerra, 2014).

Ao longo de várias décadas, as instâncias participativas foram se multiplicando e expandindo em diferentes níveis de governo: orçamentos participativos e planos diretores municipais, PPA territoriais e orçamentos participativos nos Estados, conselhos e conferências nacionais e muitas vezes, articulados com os demais entes da federação. Não só a diversidade impressiona, como também os números. Estima-se, a partir de dados da Munic IBGE, que haja hoje cerca de 74.445 conselhos distribuídos entre 5.569 municípios, isto é, uma média de 13,36 conselhos por município (Gurza Lavalle; Guicheney, Bezerra, 2023). Nos Estados,

é sabido que mais de uma dezena já realizou algum tipo de Orçamento Participativo ou PPA Territorial (Cardoso; Santos, 2015). Já no nível federal, desde 1988 até 2018, foram realizadas 158 conferências e instituídos 103 Conselhos com participação da sociedade civil (Bezerra, 2022; Bezerra *et al.* 2024).

Parte importante dessa ampliação de conselhos e conferências ocorreu ao longo das gestões petistas à frente do Governo Federal, período em que se consolidou como valor a ideia de que “Participação é método de governar” (Brasil, 2014b). Diante destes números, não por acaso, passou-se a usar se referir a essa miríade de espaços participativos como uma verdadeira “arquitetura participativa” articulada entre os entes da federação e institucionalizada (Teixeira; Souza; Lima, 2012; Isunza Vera; Gurza Lavalle, 2012). Tal arquitetura de inovações democráticas fez com que o Brasil se tornasse uma referência internacional para estudiosos e governantes interessados em espaços nos quais a população e a sociedade civil organizada podem participar diretamente na definição dos rumos das políticas públicas.

Porém, essa trajetória virtuosa de ampliação e fortalecimento da democracia foi drasticamente interrompida pelo Governo Bolsonaro. Trata-se do primeiro governo desde a redemocratização que se colocou abertamente contrário à participação da sociedade civil e adotou medidas de desmonte de instituições participativas, tal como o Decreto 9.759/2019 que pretendia extinguir todos os Conselhos Nacionais. Conforme demonstram Bezerra *et al.* (2024), cerca de 66% do colegiados foram afetados de alguma forma pela medida. O desmonte só não foi maior graças a decisões do STF que limitaram os efeitos das medidas do ex-presidente, tal como o reconhecimento de que os conselhos são uma forma de “realização do princípio constitucional da participação” e por isso devem ser protegidos pela Corte.

Assim, a retomada da participação social e popular foi desde a campanha eleitoral um tema de destaque, muito abordado pelo Presidente Lula. Foram inúmeras as vezes que ainda enquanto candidato, Lula defendeu que o povo, na sua enorme diversidade e pluralidade, deve decidir e participar ativamente

das decisões de governo. Como formas de viabilizar tal participação, havia propostas de retomada de conselhos e conferências, mas também havia necessidade de se pensar novos formatos, que dialogassem com os ambientes digitais, por exemplo, e ampliassem a participação e a comunicação. No meio da campanha, Lula apresentou a ousada proposta implementação de um Orçamento Participativo contra o “Orçamento Secreto”, o que colocou no centro a importância de ampliação da participação no processo orçamentário.

Já durante o Gabinete de Transição, para além dos mais de 30 Grupos de Trabalho temáticos, foi instituído o Conselho de Participação Social, responsável formalmente pela interlocução com movimentos sociais e organizações da sociedade civil, bem como por elaborar um diagnóstico sobre a situação da participação social no Brasil, indicando as medidas urgentes e prioritárias para os primeiros dias de governo. Dentre as 10 medidas prioritárias estavam: a revogação imediata do mencionado Decreto 9.759, realizada já no primeiro dia de governo; a reestruturação da Secretaria-Geral, enquanto órgão responsável pelas políticas de participação e interlocução com a sociedade civil e, também, a convocação de um Fórum Interconselhos para realização do PPA Participativo e elaboração de proposta de Orçamento Participativo (Brasil, 2022e).

Assim, a realização de amplo processo de participação social para a elaboração do Plano Plurianual 2024-2027 colocou-se desde os primeiros momentos do governo como uma prioridade política. O formato, porém, precisava não só resgatar as experiências anteriores de participação, como também ser capaz de ir além. Como isso foi feito, é o que será detalhado a seguir.

2. A implementação e os resultados do PPA Participativo 2024-2027

O desafio de realizar um amplo processo participativo foi tomado e realizado de forma conjunta pela Ministra Simone Tebet, cujo ministério é o responsável pela coordenação, elaboração e monitoramento do PPA, e pelo Ministro Márcio Macedo, Ministro-Chefe da Secretaria-Geral, responsável pelos processos de participação e interlocução com a sociedade civil.

Já com o desafio colocado de ampliar a participação no processo de elaboração do PPA, havia também inovações em curso no interior da Secretaria-Geral. Dentre as novidades da estrutura do Ministério, em relação aos governos petistas anteriores, estava a criação da Secretaria Nacional de Participação Social (SNPS), da qual duas diretorias estiveram diretamente envolvidas: a Diretoria de Participação Digital e Comunicação em Rede; e a Diretoria de Planejamento e Orçamento Participativo.

A criação destas diretorias havia sido motivada, por um lado, pela prioridade que o Presidente Lula havia dado na campanha à participação no processo orçamentário, e por outro na necessidade de investir em novos formatos de participação que estivessem articulados com as tecnologias digitais, redes sociais e Internet. É assim que, diante de um desafio comum, há um esforço dentro da SNPS para elaborar um amplo processo participativo, capaz de articular uma ampla mobilização presencial com a participação digital.

É assim que a SNPS, com suas duas Diretorias, vai elaborar e implementar o processo participativo, tendo como interlocutora no MPO a Secretaria Nacional de Planejamento, e em especial a Diretoria de Programas Sociais, Áreas Transversais e Multissetoriais e Participação Social. Dois ministérios, duas secretarias e três diretorias diretamente envolvidas no processo de elaboração e execução do PPA Participativo.

Para dar conta do desafio, o processo foi pensado em camadas de participação, que se articulavam. A primeira camada é a da plataforma Brasil Participativo, por onde convergiram todos os elementos do processo participativo, sendo o espaço de participação direta do cidadão. Já a segunda camada é a das plenárias, que envolve a participação presencial, em processos de mobilização da sociedade brasileira nos 27 estados da federação. Finalmente, a terceira camada é o Fórum Interconselhos, espaço de caráter participativo e representativo dos conselhos nacionais de políticas públicas na discussão do PPA, criado em 2012 e agora retomado. Nas seções seguintes será detalhado como cada uma dessas camadas funcionou.

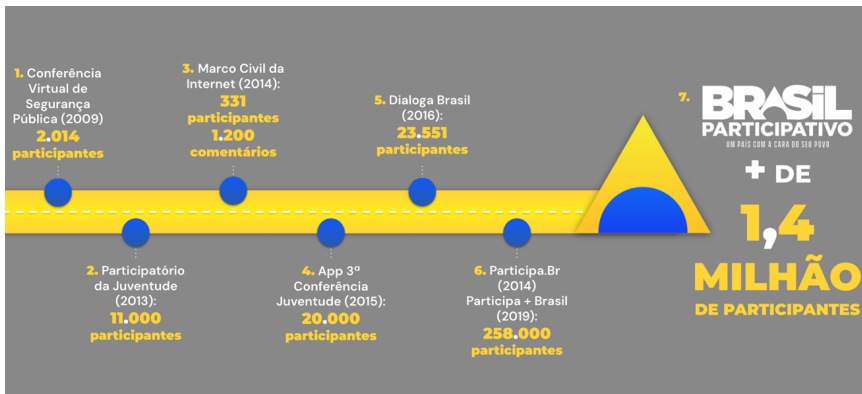
2.1. A Plataforma Brasil Participativo

As experiências de participação digital no Governo se iniciaram timidamente em 2009, com a primeira conferência virtual de Segurança Pública. A partir daí, houve um avanço no formato de consultas públicas, com a experiência pioneira do Marco Civil da Internet. O formato de consultas públicas com comentários por parágrafo nos textos se consolida com a adoção do Participa.br, tecnologia em software livre e aberto implantada pela Secretaria-Geral em 2014, como portal de referência para todo o Governo Federal. Em 2020, há uma mudança tecnológica e de nomenclatura, mas a estrutura básica de consulta pública permanece na Plataforma Participa mais Brasil, que seguiu ativa em 2023 e em 2024 será incorporada ao Brasil Participativo.

Embora tenha se consolidado como um importante formato de participação, que segue em funcionamento e é amplamente utilizado pelo Governo Federal, para o PPA se buscava algo diferente. A consulta pública tem uma característica estritamente digital. Para um processo amplo, massivo e popular, capaz de possibilitar a participação do maior número de brasileiras e brasileiros, era necessário pensar uma articulação entre presencial e digital, a exemplo do que já havia sido realizado no Dialoga Brasil (2016), com plenárias estaduais presenciais e perguntas e respostas por uma plataforma.

11. Brasil Participativo: conectando o presencial e o digital para promover a participação no PPA 2024-2027

Figura 1. Linha do tempo da participação digital no Governo Federal



Fonte: Secretaria-Geral da Presidência da República.

Com esta diretriz, a construção da plataforma foi iniciada por uma oficina intitulada “Desenhando processos participativos para ampliação da participação social no PPA por meios digitais”, ocorrida entre 22 e 24/03/2023, na Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, em Brasília. Nesse evento, os participantes discutiram como desenhar o processo e propuseram soluções para a construção do modelo de participação social mediada pela tecnologia a ser utilizado no PPA.

Além de traçar as principais diretrizes relacionadas a articulação do digital e presencial, destacando a importância de se atentar para a usabilidade e de garantir acessibilidade, houve a definição da tecnologia a ser utilizada: o software Decidim, tecnologia livre e aberta, desenvolvida inicialmente pela prefeitura de Barcelona, Espanha e hoje utilizado em centenas de processos participativos em todo o mundo. De acordo com a People Powered Digital Platform Ratings⁷³, o Decidim é uma das melhores tecnologias de participação existentes no mundo, considerando fatores como: baixo custo, facilidade de instalação e configuração, autonomia para desenvolvimento, diversidade de

73 Para conhecer a classificação, acesse: <https://www.peoplepowered.org/platform-ratings>. Acesso em 27 de dezembro de 2023.

funcionalidades, possibilidade de customização e suas diretrizes de transparência e ética. Ainda, cabe destacar o forte compromisso com valores democráticos e o desenho que privilegia a articulação entre processos territoriais e digitais.

Para o início da instalação, contou-se com o apoio do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), a partir do StartUp Gov.br, da Dataprev, onde é hospedada a plataforma e da comunidade de desenvolvedores Decidim-Brasil, cujo apoio foi crucial para a configuração inicial da plataforma. Posteriormente, foi firmada uma parceria com a Universidade de Brasília, que por meio do seu Laboratório Avançado de Produção, Pesquisa e Inovação em Software (LAPPIS), coordenado pela Professora de Engenharia de Software, Carla Silva Rocha Aguiar, tem sido o responsável pela manutenção e desenvolvimento contínuo do Brasil Participativo.

Após instalado o ambiente inicial padrão do Decidim, a customização foi feita priorizando a usabilidade e a segurança. No que diz respeito à usabilidade, as melhorias feitas na plataforma foram todas centradas na simplificação da interface, buscando apresentar as informações de forma objetiva e intuitiva, em um aperfeiçoamento contínuo.

Já em relação à segurança, uma grande preocupação era que eventuais ataques massivos de ódio, tão comuns hoje no ambiente interativo das plataformas digitais, feitos seja por indivíduos como também de forma organizada, poderiam ganhar espaço em uma plataforma governamental em uma consulta nacional. Neste sentido, foram adotadas as seguintes medidas:

- **Acesso identificado:** mencionado na seção anterior, foi utilizado o acesso **gov.br**, que hoje já proporciona um identificador único para todos os serviços digitais do governo brasileiro;
- **Restrição dos recursos do tipo comentário:** Pelo sistema original do Decidim, todas as áreas permitiam interação do usuário por meio de comentários das propostas. O formato foi limitado apenas para a apresentação de novas propostas ou apoio por meio do voto numérico, sem comentários.

- **Fluxo de análise e moderação:** a plataforma Decidim não permite moderação prévia, então foi adotado um modelo de moderação humana posterior, em que todas as propostas eram analisadas.

Já com o ambiente digital preparado, era o momento de realizar a divulgação e mobilização. Houve uma estratégia de comunicação voltada para as redes sociais, buscando envolver comunicadores, organizações da sociedade civil e movimentos sociais na divulgação do PPA Participativo pelos mais diversos canais de comunicação. Como veremos a seguir, o sucesso da mobilização se deu justamente pela articulação da divulgação digital com a existência de grandes momentos de encontro presencial, em que um potencializa e amplifica o alcance do outro. Em termos de conteúdo, a plataforma tinha duas possibilidades: a) Priorização de 28 programas, dos 88 cujo desenho foi coordenado pela Secretaria Nacional de Planejamento, quando o votante poderia escolher 3 programas preferidos; b) qualquer pessoa poderia apresentar até 3 novas sugestões de programa. Também era possível se votar em até 3 novas sugestões surgidas da sociedade.

2.2. Precursoria e mobilização da sociedade civil⁷⁴

Na organização das 27 plenárias estaduais e distrital do PPA Participativo 2024-2027, a Secretaria Nacional de Participação Social (SNPS/SG) realizou diversas atividades preparatórias que antecederam a realização dos eventos. Essas atividades foram denominadas pela SNPS/SG como “precursorias” e foram coordenadas por servidores públicos da própria Secretaria, res-

⁷⁴ As seções 2.2, 2.3 e 2.4 são baseadas em uma síntese do “Relatório do processo participativo em torno do PPA 2024-2027”, produzido pelo IPEA, em 2023, não publicado, mas entregue à Secretaria-Geral da Presidência da República. Os autores agradecem a Daniel Pitangueira de Avelino, Denise do Carmo Direito, João Cláudio Basso Pompeu, Jaqueline da Silva Borges, Luiza Gomes Luz Rosa, Noelle da Silva e Ramon José Gusso, que em conjunto com os autores, trabalharam na elaboração do referido documento.

ponsáveis por organizar o conjunto de plenárias, bem como mobilizar a sociedade civil para os eventos participativos.

A preparação das precursorias foi iniciada com a organização das equipes responsáveis por cada estado. Em um primeiro momento, as equipes foram divididas por afinidades institucionais com o estado da federação em que ocorreria a plenária, assim como por contatos institucionais pregressos com representantes do legislativo ou com os movimentos sociais do referido estado. Contudo, conforme o volume de plenárias e demandas se acumulavam, as atividades ainda pendentes foram sendo redistribuídas entre os demais servidores da SG/PR, em um esforço que envolveu um grande grupo de servidores, de uma secretaria cujos recursos humanos ainda estavam em formação.

Após estabelecidos os responsáveis, iniciava-se o contato com os órgãos estaduais e federais com atuação territorial nos estados para informar sobre as plenárias e solicitar apoio logístico, bem como mobilização junto a movimentos sociais locais. Após o contato inicial, era estabelecida uma Comissão de Organização Estadual (COE). A COE era composta por servidores da SGPR, por representantes de movimentos e organizações sociais com atuação no espaço urbano, nos meios rurais e em pautas temáticas, bem como por membros de sindicatos, do Fórum Interconselhos e de órgãos federais. Ela tinha um caráter operativo, cujas atribuições se concentravam em questões relativas à infraestrutura do local do evento, na segurança e no cerimonial das plenárias, assim como na comunicação e na mobilização dos potenciais participantes.

A partir do estabelecimento das COEs, eram realizadas reuniões preparatórias às plenárias. O momento e o quantitativo de tais reuniões variou significativamente a depender do estado. Elas tinham como pauta fornecer informações sobre o escopo do PPA, sobre a metodologia utilizada no processo participativo, sobre os procedimentos para cadastro de propostas da Plataforma Brasil Participativo, bem como a definição dos nomes que iriam compor a mesa e ter direito à fala nas plenárias estaduais.

A equipe de precursoria também desempenhou um papel de articulação com os governos municipais e estaduais (incluin-

do assembleias legislativas) para a realização das plenárias. Esse trabalho se iniciava com diálogos com as assessorias dos governadores, informando sobre o cronograma de atividades e solicitando apoio para a realização dos eventos. O grau e forma de apoio foi variado entre os estados da federação, indo do suporte a mobilização e de infraestrutura, passando por apoios mais discretos e mesmo ao não envolvimento direto na realização do evento. No entanto, é importante ressaltar que em nenhum estado houve oposição ativa aos eventos por parte de governos estaduais ou municipais.

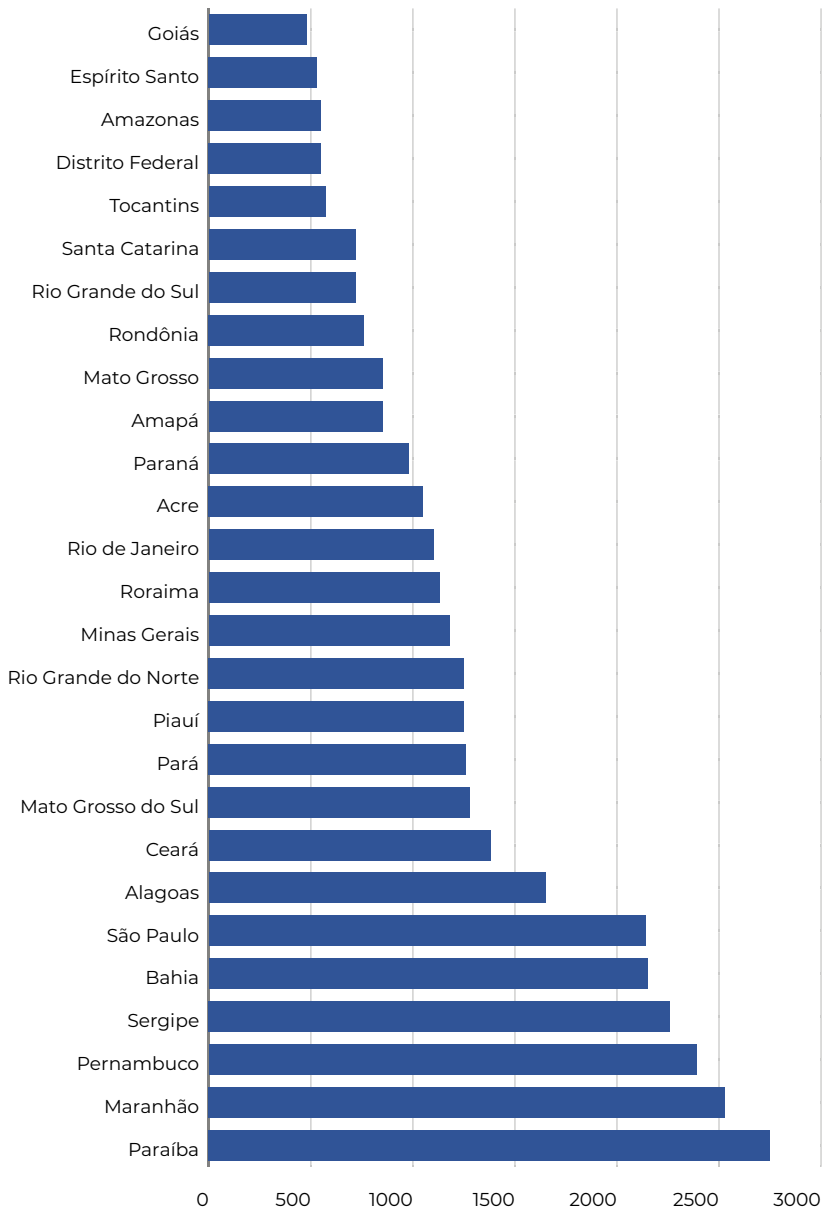
Entre os principais pontos indicados como positivos no processo de realização das precursorias está a interação do Governo Federal com uma rede ampla de movimentos sociais nos estados. Esta interação pode ser fundamental para futuros processos participativos organizados pela Secretaria-Geral. Da mesma forma, a compreensão da atuação regionalizada do Governo Federal e sua presença nos estados foi posta como positiva, bem como os frutos advindos das parcerias para apoio logístico realizadas com o Banco do Brasil e com outros órgãos federais.

2.3. As Plenárias Estaduais

Na sequência das precursorias, entre os dias 11 de maio e 14 de julho de 2023, foram realizadas as 27 plenárias em todos os estados brasileiros e no Distrito Federal, quase sempre nas capitais, com a presença da Secretaria-Geral da Presidência e do Ministério do Planejamento e Orçamento. Técnicos acompanharam todas as plenárias. O público que participou presencialmente nas plenárias estaduais foi superior a 34 mil pessoas, mas seu alcance foi seguramente maior, pois houve transmissão online via *YouTube* de todas as plenárias, assim como houve casos em que as inscrições foram suspensas por lotação dos auditórios e/ou espaços destinados aos eventos. O Gráfico 1 apresenta a distribuição estimada de participantes por estado.

Reconstrução do Planejamento Nacional: Inovações e Desafios do PPA 2024-2027

Gráfico 1. Estimativa de Participantes das Plenárias Estaduais do PPA Participativo



Fonte: Secretaria-Geral da Presidência da República. Elaboração própria (SEPLAN/MPO).

Na maioria das plenárias, as propostas foram inseridas na plataforma digital antes do evento ocorrer. Assim, durante o evento, a fala do representante da sociedade civil deveria apresentar e justificar a proposta inserida. Isso, por um lado, permitia que o evento passasse a tratar, de forma mais objetiva, de propostas e das necessidades da população local. Por outro lado, a inserção prévia da proposta e sua apresentação em tela permitia melhor exemplificação dos usos e interfaces possíveis da plataforma, na qual os cidadãos e as cidadãs podiam fazer uma proposta ao PPA, votar em três propostas criadas pela sociedade e priorizar três programas já elaborados pelo Governo Federal, como anteriormente descrito. Também era possível ilustrar formas de mobilização e divulgação de propostas a partir do uso de redes sociais.

No conjunto das plenárias, 309 movimentos e organizações da sociedade civil utilizaram da palavra para apresentar e/ou defender propostas para o PPA. Houve amadurecimento metodológico ao longo do processo de preparação e realização das plenárias. Inicialmente, os organizadores permitiam 15 falas por plenária, mas ao longo do percurso tal número foi reduzido para 10. Tal redução foi fruto de uma mudança na metodologia adotada a partir da quarta plenária estadual, realizada na Paraíba. Essa mudança inverteu a ordem das falas, que passaram a ter início com as representações dos movimentos. Assim, as falas das autoridades políticas passaram a ocorrer tão somente após a apresentação das propostas por parte da sociedade civil. Isso evitou a dispersão natural dos participantes que ocorria após as falas das autoridades. Além disso, a inversão das falas propiciou maior diálogo entre a sociedade civil e as autoridades, pois estas últimas terminavam por reagir às falas e proposições feitas anteriormente pelos representantes populares.

Na maior parte dos eventos, houve ampla afluência do público, que preenchia quase sempre a totalidade dos espaços disponíveis. Isso demonstra a eficácia do processo de precursoria abordado anteriormente. A escala (tamanho e capacidade do evento) das plenárias estaduais e as condições de realização tiveram ampla variação a depender da capital em si, das autoridades presentes

no evento e das parcerias que foram postas em prática na organização dos encontros. De modo geral - e independentemente da escala da plenária - os eventos foram realizados em auditórios confortáveis, com boa acústica, acessibilidade e uso de tecnologias básicas para a apresentação de slides e de vídeos institucionais. Diversos eventos contaram também com tradução em libras. Um ator fundamental no apoio logístico para a organização dos eventos - do ponto de vista de infraestrutura física e de pessoal - foi o Banco do Brasil. Já nas plenárias da região Nordeste, percebe-se o apoio do Banco do Nordeste e do Consórcio Nordeste como atores relevantes para a viabilização das atividades.

Do ponto de vista de resultado, as plenárias cumpriram suas funções principais: a) mobilizar a sociedade civil de cada estado para o PPA Participativo; b) divulgar e informar sobre o processo de inscrição, apresentação de propostas para o PPA Participativo e a votação dessas propostas na plataforma digital Brasil Participativo; c) incentivar a organização das reuniões para elaborar e debater propostas e; d) promover um espaço presencial amplo para ouvir suas defesas e realizar sua votação (pelos participantes da sociedade civil); d) possibilitar o contato do público com as autoridades, em especial os Ministros Márcio Macedo e Simone Tebet, que estiveram presentes em todas as plenárias. A presença dos Ministros também reforça o caráter prioritário dado pelo Governo ao processo participativo.

Importante ressaltar que, para além das funções principais, foram identificados alguns resultados indiretos que, embora não estejam elencados entre os objetivos centrais do PPA participativo, são fundamentais para aperfeiçoar as relações interfederativas e as interações socioestatais.

A primeira delas tem relação com a presença do Governo Federal em todo o território nacional. Após um governo que não priorizou as relações interfederativas e a presença do Poder Executivo Federal em âmbito estadual, as plenárias mostraram uma nova orientação que busca a reconstrução dos laços interfederativos e de intensificação da presença federal em níveis subnacionais. Assim, nas plenárias, estiveram presentes

e em diálogo autoridades de diversos níveis de governo e Poderes da República.

A segunda dimensão de resultados indiretos tem relação com a reconstrução de espaços de diálogo entre o governo e a sociedade civil, que tinham sido reduzidos durante o governo anterior. Foi identificada presença significativa dos movimentos sociais e de entidades não governamentais nas mesas e na plateia. Nas falas, muitos deles ressaltaram como ponto fundamental a retomada dos diálogos do governo com os movimentos sociais e a reativação de espaços e de momentos de participação social.

Como será melhor analisado na sequência, as plenárias estaduais possuem uma função como camada de participação em um processo mais amplo. Para uma análise da efetividade das plenárias, é importante levar em conta as outras camadas do processo do PPA participativo: os fóruns interconselhos e a plataforma digital.

2.4. Os Fóruns Interconselhos

Os Fóruns Interconselhos foram o centro dos processos participativos relacionados à elaboração de PPAs anteriores, notadamente das edições do PPA de 2012-2015 e de 2016-2019. Trata-se de uma instância participativa de “segundo nível” (Avelino; Santos, 2015), em que representantes do conjunto dos conselhos nacionais de políticas públicas contribuem para a elaboração do PPA, enfatizando, especialmente, as agendas transversais.

Já na elaboração do PPA 2024-2027, o Fórum Interconselhos foi considerado como uma camada de participação social, juntamente com as plenárias estaduais e a plataforma Brasil Participativo. Foram realizadas três reuniões do Fórum Interconselhos ao longo deste processo de PPA Participativo.

A primeira reunião ocorreu entre 18 e 19 de abril de 2023, em Brasília, com a presença do Presidente da República e de vários ministros de Estado. No mesmo evento, ocorreu a posse dos 68 representantes da sociedade civil no Conselho de Participação

Social, instância nova e criada inicialmente no Gabinete de Transição. Também integraram essa edição do Fórum Interconselhos cerca de 300 representantes de outros conselhos nacionais e entidades da sociedade civil organizada.

Os participantes do fórum foram apresentados à estrutura prevista para o PPA 2024-2027, com ênfase na sua dimensão estratégica, que seria o objeto específico de discussão naquele encontro. Divididos em grupos temáticos, os participantes puderam discutir, analisar e criticar a proposta elaborada pelo MPO com base nas discussões realizadas com os demais ministérios. O resultado do debate foi um conjunto de 291 propostas para alteração e aperfeiçoamento da dimensão estratégica do plano, 31 propostas para ajustes na visão de futuro 2027, 84 propostas para ajustes nos valores e nas diretrizes e 176 propostas que posteriormente foram sistematizadas e enviadas para análise governamental. As modificações realizadas podem ser consultadas no capítulo seguinte.

A segunda reunião do Interconselhos ocorreu entre 10 e 11 de julho de 2023, também em Brasília, com os mesmos participantes da reunião anterior. O primeiro assunto discutido foi a devolutiva relacionada às recomendações sobre a dimensão estratégica do PPA que foram construídas durante o fórum anterior. O segundo tema foi a análise das propostas da sociedade civil provenientes da Plataforma Brasil Participativo. Novamente reunidos em grupos, os participantes tiveram acesso a relatórios parciais que sistematizaram as propostas mais votadas direcionadas a cada ministério. Com essas informações, os conselheiros foram orientados pelos mediadores a: a) classificar cada proposta de acordo com sua prioridade e pertinência ao PPA, sem qualquer alteração de texto, b) indicar outras propostas que, apesar de contarem com poucos votos, deveriam ser incluídas nessa lista ou c) apresentar novas propostas não contempladas na plataforma.

É importante ressaltar que essa análise ocorreu enquanto a Plataforma Brasil Participativo ainda estava aberta para receber contribuições da sociedade. O relatório final das propostas, incluindo as ponderações feitas pelo Fórum Interconselhos so-

bre os resultados parciais da plataforma, foi enviado ao MPO, a quem coube intermediar, junto aos demais ministérios, uma análise sobre a incorporação dessas recomendações ao plano. Os números referentes às propostas incorporadas provindas do Interconselhos encontram-se no capítulo sobre a incorporação da participação social.

A terceira reunião do Interconselhos ocorreu nos dias 29 e 30 de agosto de 2023, em Brasília. O Fórum ocorreu no Teatro da Caixa com a presença de mais de 300 pessoas e com representação de 36 conselhos nacionais de políticas públicas. É importante ressaltar que houve a (re)criação de vários conselhos nacionais entre o primeiro fórum e o terceiro, o que evidenciou o compromisso do Governo Federal com a participação democrática.

O encontro teve um caráter informativo e de devolutiva, no qual o governo apresentou as propostas incorporadas no projeto de lei do PPA e respondeu aos questionamentos dos conselheiros e representantes da sociedade civil presentes. Foram apresentados os resultados da contribuição da sociedade, bem como houve uma avaliação do processo participativo do PPA. Houve também uma sessão dedicada a ouvir as dúvidas, opiniões, questionamentos, sugestões e críticas da sociedade. Por fim, foi apresentada a proposta de criação do Observatório do PPA, que daria continuidade aos trabalhos do Fórum Interconselhos. O observatório se propõe a ser um instrumento no acompanhamento da implementação das propostas do PPA, a ser instituído após sua aprovação pelo Congresso Nacional.

As diversas edições do Fórum Interconselhos realizadas em 2023 representam a retomada de uma importante instância de participação social no planejamento público federal que havia sido interrompida desde 2017. A nova versão do Fórum Interconselhos, no entanto, não foi uma mera repetição das fórmulas que já haviam sido adotadas em 2011 e 2015. Muito embora a quantidade de participantes tenha sido semelhante à dos anos anteriores, a quantidade de edições realizadas (três ao todo) é inédita na história do fórum. Também merece destaque o compartilhamento da resposta governamental às

recomendações da sociedade antes do envio do projeto de lei ao Congresso Nacional.

O grande diferencial da estratégia adotada em 2023, no entanto, foi a forma articulada com que o Fórum Interconselhos se relacionou com outros itinerários participativos simultâneos, como as plenárias estaduais e a plataforma Brasil Participativo, que foram responsáveis por territorializar e massificar o processo de elaboração do PPA.

Uma expectativa, cuja concretização parece ser mais desafiadora, diz respeito à articulação equilibrada do Fórum Interconselhos com os demais colegiados já existentes. Esse sempre foi um dilema para o fórum, desde a sua criação, pautada pelo cuidado em evitar sobreposição e concorrência com os conselhos nacionais de políticas públicas. Essa dificuldade é ainda mais acentuada no atual contexto, com a criação ou reativação de colegiados que já carregam em si uma predisposição para tratar de temas transversais, como o Conselho de Participação Social e o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social Sustentável.

3. Principais números e resultados do PPA Participativo

Após esse intenso processo de mobilização e participação, em relação à plataforma, os dados apontam que, em apenas 66 dias de campanha, houve **mais de 4 milhões de acessos**, sendo **1.419.729 de usuário únicos cadastrados**, que apresentaram **8.254 propostas**, que receberam **1.529.826 votos** em propostas (cada participante podia votar em até três propostas). Em relação à moderação, com as medidas preventivas adotadas, resultou em um processo bastante tranquilo. Do total de **8.254 propostas recebidas**, apenas 85 sofreram algum processo de moderação efetiva, por violarem os termos de uso, contendo algum tipo de conteú-

11. Brasil Participativo: conectando o presencial e o digital para promover a participação no PPA 2024-2027

do ofensivo. Isto é, **apenas 1% das propostas foram moderadas**, representando um grande sucesso de participação massiva.

Tabela 1. Quadro síntese dos principais números da plataforma

Total de acessos ao longo do processo	4.087.540
Total de usuário únicos cadastrados	1.419.729
Total de votos	1.529.826
Total de propostas	8.254
Propostas moderadas	85

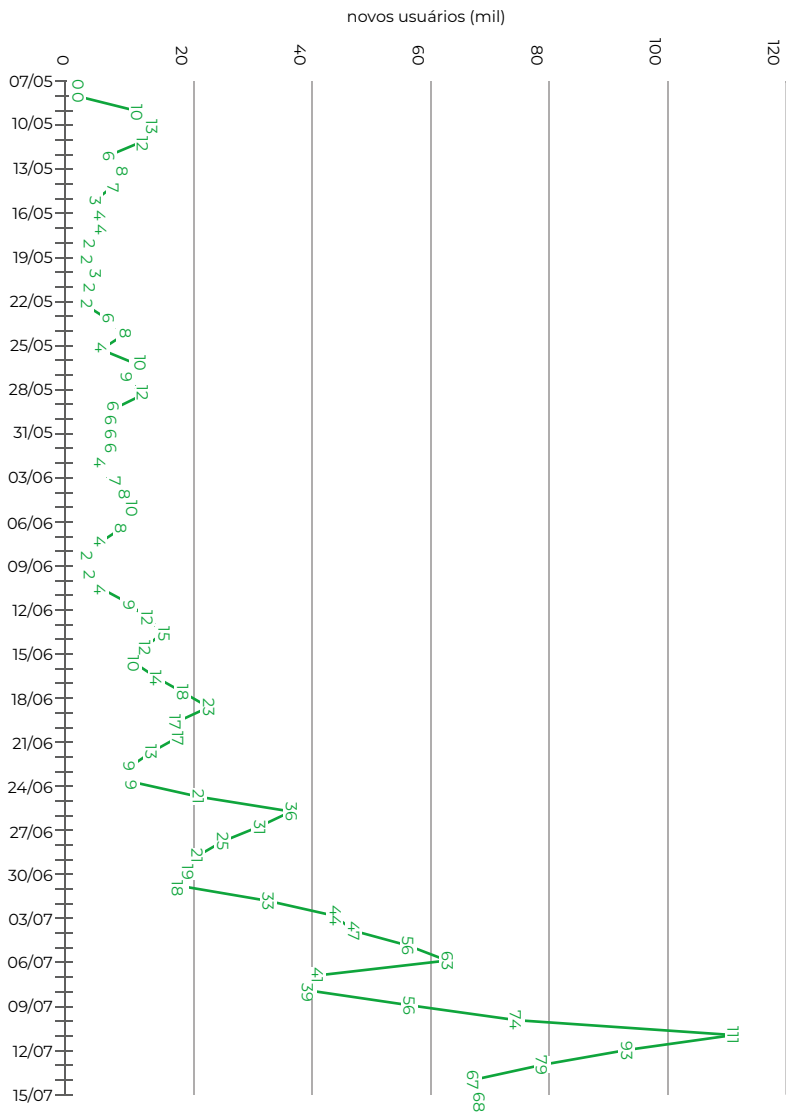
Fonte: Secretaria-Geral da Presidência da República. Elaboração própria (SEPLAN/MPO)

Os gráficos 2, 3 e 4 apresentam o padrão de interação diária dos participantes na plataforma, respectivamente com o número de novos usuários, o número de novas propostas e o número de votos. A partir destes dados podemos entender melhor os momentos de maior ou de menor participação e buscar compreender o que levou a este comportamento.

Em relação ao número de novos usuários, no Gráfico 2, há dois padrões observados. O primeiro é a tendência de um crescimento no volume de novos usuários ao longo do processo, chegando ao pico de 111 mil novos usuários cadastrados em um único dia (12/07). Isso é o resultado do processo acumulado de divulgação e mobilização digital e presencial, somado à proximidade do fim do prazo de participação, o que cria um senso de urgência e uma entrada massiva próximo ao fim do processo participativo. O segundo é que as oscilações ao longo do período indicam picos de acesso à plataforma em correlação aproximada com as datas de realização das plenárias estaduais presenciais, o que pode demonstrar a integração entre as camadas presenciais e digitais de participação.

Reconstrução do Planejamento Nacional: Inovações e Desafios do PPA 2024-2027

Gráfico 2. Número de novos usuários da plataforma por dia (valores em milhares)

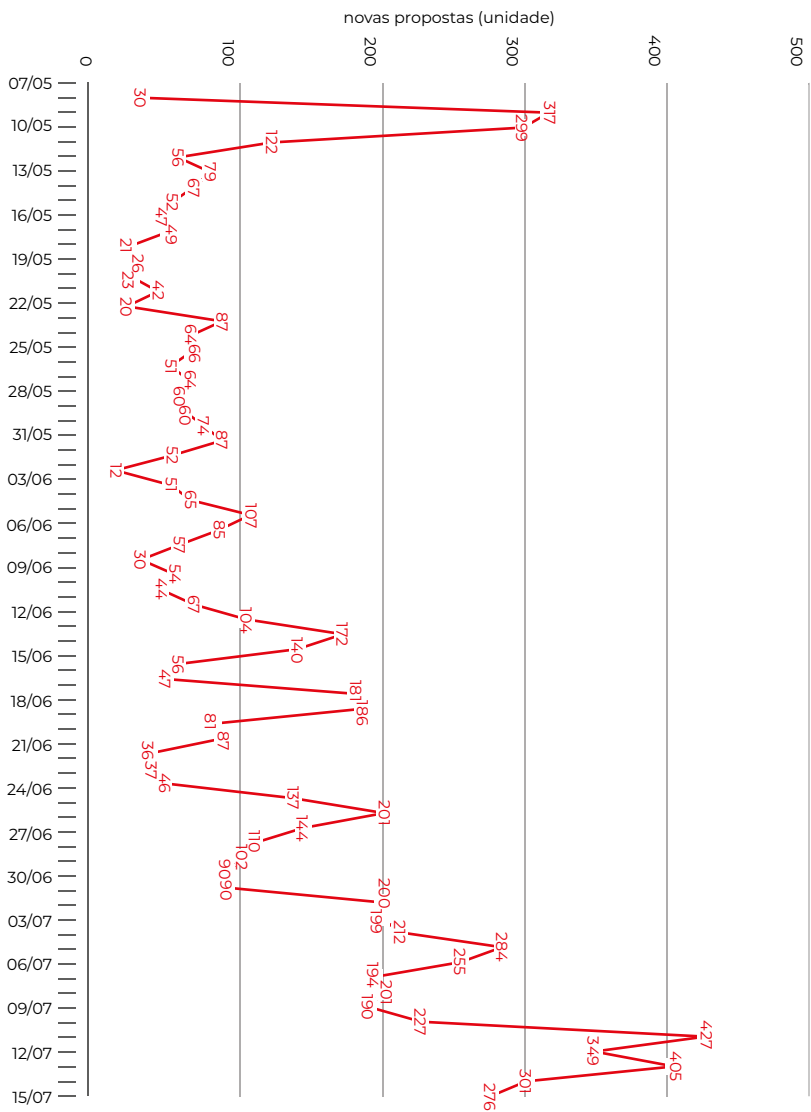


Fonte: Secretaria-Geral da Presidência da República.

Em relação ao número de novas propostas, no Gráfico 3, repetem-se os padrões de oscilação, com picos próximos às plenárias e um maior volume de propostas no final, simultaneamente ao maior ingresso de novos usuários. Porém, há um padrão diferente logo no início do processo, com um pico de novas propostas nos primeiros dias. Isso pode se relacionar com o fato que, ao entrar no ambiente no início, há poucas propostas para votar e interagir, o que estimula que o comportamento dos usuários se concentre na criação de novas propostas. Além disso, nos primeiros dias, o *link* que divulgava a plataforma direcionava ao módulo de fazer proposta, o que foi posteriormente modificado para remeter à parte de priorização de programas. No caso do PPA Participativo, esse comportamento foi bastante pontual e logo depois a criação de novas propostas seguiu um padrão aproximadamente proporcional ao ingresso de novos usuários.

Reconstrução do Planejamento Nacional: Inovações e Desafios do PPA 2024-2027

Gráfico 3. Número de novas propostas na plataforma por dia (valores em unidade)



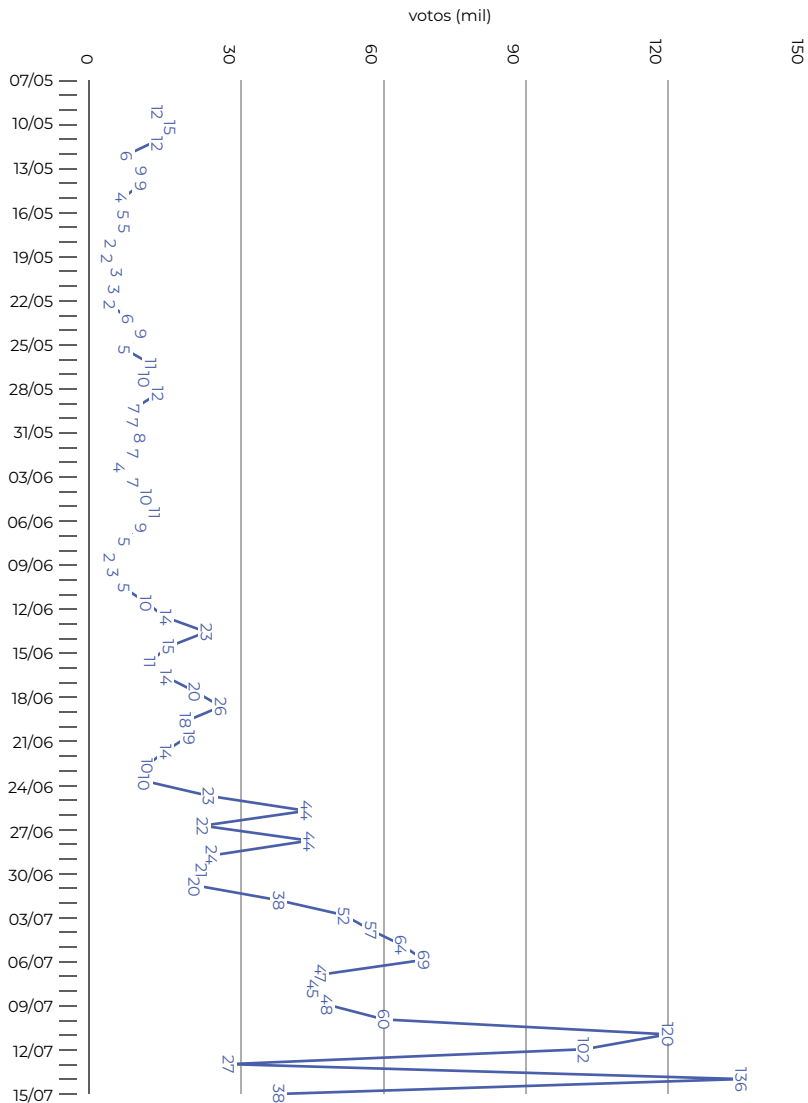
Fonte: Secretaria-Geral da Presidência da República.

11. Brasil Participativo: conectando o presencial e o digital para promover a participação no PPA 2024-2027

Finalmente, em relação ao padrão de votos diários na plataforma, é possível perceber que seu ápice ele está fortemente concentrado no final do processo, quando se acirra a mobilização para garantir que a proposta tenha maior número de votos. O padrão oscilatório, provavelmente associado às plenárias estaduais, também é visível neste Gráfico 4.

Reconstrução do Planejamento Nacional: Inovações e Desafios do PPA 2024-2027

Gráfico 4. Número de votos na plataforma por dia (valores em milhares)



Fonte: Secretaria-Geral da Presidência da República.

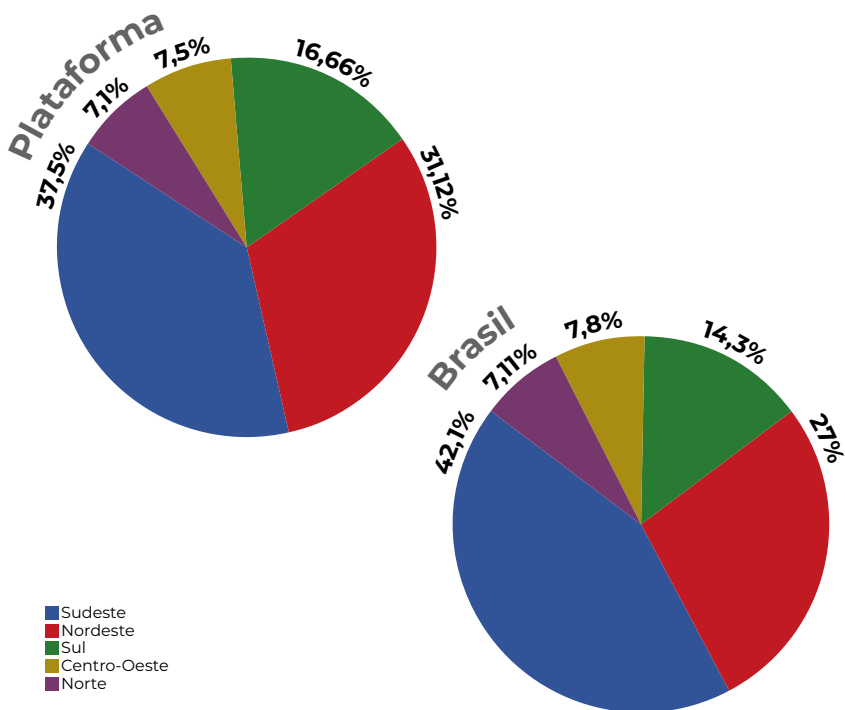
Ao cruzarmos os dados de perfil dos participantes fornecidos pelo Dataprev, em relação ao gênero, temos que 61% foram mulheres contra 39% de homens. Esse dado revela uma inesperada sobrerrepresentação de mulheres em relação à população brasileira e é um dado que foi se alterando ao longo do processo. Inicialmente havia uma prevalência da participação masculina e com isso, houve uma atenção no processo de mobilização digital e presencial para ampliar a participação de mulheres, com um resultado que ultrapassou as expectativas.

Já em relação ao perfil etário, a maioria dos participantes, 65%, possuía entre 30 e 60 anos, isto é, situavam-se na faixa etária adulta. Em segundo lugar, com uma diferença significativa, com 27%, vinham os jovens de 15 a 29 anos. Finalmente, com a menor participação proporcional, estavam pessoas idosas, com 60 anos ou mais, que representaram 8% dos participantes. Não houve participantes com 14 anos ou menos. Por um lado, estes dados chamam a atenção para a necessidade de ações voltadas ao público idoso, que pode ter maior dificuldade com o uso de tecnologias. Por outro, demonstra que a facilidade para uso de tecnologias da informação não está mais concentrada apenas no público jovem, considerando a significativa participação da população adulta no processo.

Finalmente, em relação à distribuição regional, nota-se no Gráfico 5 que a distribuição dos participantes foi de modo geral proporcional à da população brasileira (IBGE), com uma leve sobrerrepresentação da região Nordeste em relação ao Sudeste, o que pode ser explicado pelo maior volume de mobilização nas plenárias estaduais do Nordeste. Conforme se verifica no Gráfico 1, dos sete estados com plenárias com mais de 1.500 participantes, seis ocorreram em estados do Nordeste.

Reconstrução do Planejamento Nacional: Inovações e Desafios do PPA 2024-2027

Gráfico 5. Região de origem dos participantes da plataforma em comparação com a distribuição regional da população brasileira (em %)



Fonte: Secretaria-Geral da Presidência da República e IBGE. Elaboração própria (SEPLAN/MPO).

Após o fim da votação, foram selecionadas as 50 propostas mais votadas no cômputo geral e as 20 propostas mais votadas para cada um dos 38 ministérios, perfazendo um total de 760 propostas, que foram enviadas para os ministérios, com a orientação de considerarem sua incorporação no PPA ou a indicação de outro encaminhamento cabível. Essa lista de propostas foi discutida durante o segundo Fórum Interconselhos, bem como recebeu uma análise técnica do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), indicando se havia aderência ao escopo e algumas possibilidades técnicas de incorporação dentro dos programas já existentes do PPA. Os ministérios apresentaram sua

devolutiva, detalhada em relatório do MPO, que foi apresentada e discutida no 3º Fórum Interconselhos, realizado entre 29 e 30 de agosto de 2023.

Ao final do 3º Fórum Interconselhos, e com a presença de mais de 400 pessoas, ocorreu a cerimônia de entrega da proposta do Poder Executivo Federal para o PPA 2024-2027 ao Congresso Nacional. O texto final, contendo as propostas da sociedade brasileira oriundas do processo participativo, foi entregue pelo Presidente da República ao Presidente do Congresso Nacional. Neste evento solene, foi enfatizado pelos presentes a importância da mobilização da sociedade em todo o país que culminou na peça legal.

4. Lições aprendidas

A participação popular na elaboração do PPA 2024-2027 foi uma das maiores da história do país sob diversos ângulos: em relação a PPAs anteriores, saltou-se de reuniões com menos de cem representantes de organizações da sociedade civil para um processo que envolveu 1,4 milhão de pessoas em todos os estados do país. Isso sem deixar de retomar e envolver no processo o Fórum Interconselhos, instância participativa criada em 2012.

Já em relação à participação digital, também houve um salto numérico importante em relação às experiências anteriores, que ao longo de quase uma década haviam atingido aproximadamente 300 mil pessoas. No PPA Participativo, em pouco mais de dois meses, participaram quase 5 vezes esse número. Isso chamou atenção e impressionou não apenas no Brasil, mas entre vários outros governos locais no mundo, que utilizam Decidim e que estão habituados a processos em escalas menores.

Ainda, mesmo com sua grande dimensão, o processo ocorreu de forma tranquila e sem maiores intercorrências. As medidas tomadas como a adoção do gov.br (identificador digital único) garantiram a transparência e evitaram eventuais ataques antidemocráticos.

A presença dos Ministros Márcio Macedo e Simone Tebet em quase todas as plenárias, bem como do Presidente Lula, do vice-Presidente Alckmin e diversos outros ministros em diferentes encontros nos estados, demonstram o peso político e a importância que o governo deu a este processo participativo, ouvindo a população em todo o Brasil. Finalmente, conforme se verá no capítulo seguinte, 84%⁷⁵ das propostas apresentadas ao governo foram incorporadas ao projeto de lei do PPA.

Apesar do indiscutível sucesso da experiência, sempre é possível pensar em aperfeiçoamentos, de modo a ampliar ainda mais a participação, seja em números, como também em sua qualidade. O fator tempo foi posto como um desafio. Foi indicada, para processos futuros, a necessidade de um melhor planejamento das atividades internas e a consolidação de um método de trabalho, com potencial de melhorar o fluxo de comunicação e as rotinas administrativas necessárias para a execução da precursoria, da mobilização e da própria preparação da plataforma.

Dentre os desafios da plataforma Brasil Participativo estão: o desenvolvimento de ferramentas de acessibilidade, tais como Vlibras e alto contraste (já disponíveis desde dezembro de 2023, mas que não estavam prontas durante o PPA Participativo); a necessidade de se desenvolver ferramentas de apoio para uso da plataforma, desde manuais e tutoriais interativos, cursos EaD; o desenvolvimento de materiais didáticos com foco na explicação dos elementos técnicos do PPA (ou outra peça), tornando a política pública mais fácil de ser compreendida pela população; e para os momentos presenciais, a oferta de Internet de alta velocidade e totens de atendimento, com equipes capacitadas para tal. Parte importante dessas lições já foram incorporadas nos novos processos que utilizaram a plataforma Brasil Participativo, tais como as Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Juventude, realizadas em dezembro de 2023, e outras estão no horizonte da equipe de Participação Digital.

75 Na entrega do PPA, em agosto, eram 76% as propostas incorporadas. Posteriormente, sobretudo no nível gerencial do PPA, foi possível avançar com as possibilidades de incorporação, conforme explicação do capítulo seguinte, e esse percentual foi ampliado.

11. Brasil Participativo: conectando o presencial e o digital para promover a participação no PPA 2024-2027

O uso do gov.br como identificador digital único ofereceu, por um lado, transparência, segurança e facilidade de acesso para quem já era usuário ativo. Porém, para novos usuários ou para aqueles que utilizaram o gov.br de forma pontual e não se recordavam da senha, o processo de login pode ser bastante desafiador e, eventualmente, desencorajar a participação de parte da população. Fica como desafio para o Governo Federal o aperfeiçoamento dessa ferramenta, buscando facilitar o uso e acesso, sem abrir mão da segurança e confiabilidade.


O PPA Participativo foi o primeiro grande processo de participação do terceiro Governo Lula. O objetivo é que a plataforma Brasil Participativo se consolide como a grande plataforma de participação do Governo Federal, em que os mais diversos processos participativos possam ser realizados, articulando espaços presenciais e digitais: conferências, conselhos, consultas públicas, enquetes, audiências públicas e muito mais.

**Reconstrução do Planejamento Nacional:
Inovações e Desafios do PPA 2024-2027**



12

Um PPA com “o dedo do povo”⁷⁶: análise, incorporação das propostas e constituição da Agenda PPA Participativo



**Daiane Boelhouwer Menezes
Leany Lemos
Maria Raquel Mesquita Melo
Vitor Tomaz
Lizandra Serafim**

76 “Eu quero que vocês compreendam que nem tudo que vocês fizeram vai ser aprovado, às vezes, nada, porque quem vai aprovar é o Congresso Nacional. Mas o Congresso tem que saber que o orçamento não é só da Simone [Tebet, ministra do Planejamento e Orçamento], não é só do governo, o Congresso vai ter que saber que o orçamento tem o dedo do povo e quando tem o dedo do povo é preciso respeitar as mudanças que o povo quer fazer”, disse o presidente (AGÊNCIA BRASIL, 2023).

1. Introdução

O primeiro passo para um governo mais inclusivo, que ouve as demandas da sociedade e discute soluções com vários atores, é criar mecanismos por meio dos quais essas demandas possam ser coletadas, tais quais as dinâmicas realizadas nos Fóruns Interconselhos e a Plataforma Brasil Participativo. Esse passo ficou sob responsabilidade e foi desenvolvido pela Secretaria Nacional de Participação Social da Secretaria-Geral da Presidência da República. Esses aspectos são amplamente discutidos no capítulo anterior. As propostas colhidas na Plataforma Brasil Participativo, nas plenárias do PPA e no Fórum Interconselhos são um acervo para a agenda de políticas públicas no país.

O segundo passo é analisar essas demandas, incorporar o que é possível dentro do planejamento do governo e informar a sociedade sobre o que foi incorporado e como será acompanhado. Essa etapa foi coordenada pela Secretaria Nacional de Planejamento - SEPLAN/ Ministério do Planejamento e Orçamento – MPO, que analisou as propostas e fez a consulta aos órgãos sobre a possibilidade de incorporação. Esses processos e seus resultados são apresentados nesse capítulo⁷⁷. Aqui, não tratamos igualmente da produção de conteúdo para a participação, totalmente produzida pela SEPLAN, dado que foi tratado em outros capítulos deste livro.

As inovações propostas no PPA 2024-2027, entre elas a ampla participação da sociedade, a marcação de transversalidades dentro das políticas públicas e o estabelecimento de indicadores-chave e metas para o alcance das transformações desejadas, fortalecem a transparência e o diálogo também entre a sociedade e os órgãos setoriais, formuladores das políticas públicas.

77 Agradecemos à Laila Belix, ex-Diretora de Participação Digital e Comunicação em Rede da Secretaria Nacional de Participação Social durante a elaboração do PPA, pela parceria nas longas discussões sobre a necessidade de dados do perfil dos participantes do PPA Participativo para aferir e estimular diversidade.

2. Implementação da incorporação das propostas

Conforme explicitado nos capítulos 4 e 11, a dimensão estratégica foi discutida no I Fórum Interconselhos, e no II Fórum foi discutida a parte tática (programas), ambas coordenadas pela SEPLAN. Nesse momento, os participantes se posicionaram sobre as 20 propostas mais votadas por ministério, resultantes do processo de participação social na Plataforma Digital (extraído preliminarmente, em 06 de julho de 2023), além de apresentarem novas contribuições. Este relatório, em conjunto com o Relatório Final da Plataforma Brasil Participativo, de 19 de julho de 2023, foi enviado para a SEPLAN, que avaliou o conteúdo para identificar as propostas endereçadas a determinado Ministério:

- mas que versavam sobre temas também afetos às competências de outras pastas;
- cuja competência não estava relacionada ao objeto da proposta.

A SEPLAN buscou direcionar as propostas para os órgãos setoriais competentes e sistematizou em uma matriz todas as sugestões enviadas a cada um dos ministérios. Assim, os órgãos receberam uma “Matriz modelo para orientação quanto à incorporação das propostas recebidas pela sociedade no PPA” (Figura 1), que continha informações referentes às propostas com sua descrição, à avaliação do Fórum Interconselhos, às possibilidades técnicas de enquadramento no âmbito do PPA, além de espaço para o órgão responder se incorporou ao PPA, em qual atributo e justificar em caso de não incorporação.

Reconstrução do Planejamento Nacional: Inovações e Desafios do PPA 2024-2027

Figura 1. Matriz modelo para orientação quanto à incorporação das propostas recebidas pela sociedade no PPA

Ministério das Comunicações		Encaminhamento das propostas da consulta pública Possibilidades técnicas de incorporação ao PPA		SECRETARIA NACIONAL DE PLANEJAMENTO		MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO		GOVERNO FEDERAL						
Ministério das Comunicações - propostas				Ministério da Saúde		Desenvolvimento do Setor no Ministério da Saúde				Resumo da Matriz				
Ranking	Proposta	Descrição	Votos	Avaliação	Contemplada em programa e subprograma	Programa relacionado	Objeto	Parâmetros técnicos de incorporação ao PPA, por finalidade de ministério	Ocupação	Incorporação no PPA	Programa	Atributos	Debalhamento do atributo	Justificativa, em caso de não incorporação
1	Proposta de criação de uma comissão de acompanhamento da implementação do PPA	Objetivo: Criar uma comissão de acompanhamento da implementação do PPA, composta por representantes de todos os ministérios e órgãos, para monitorar o progresso e garantir a transparência e a accountability.	84	Proposta aprovada pela sociedade para o PPA	Sim	Comunicação para inclusão e transparência	Monitoramento e transparência	Apresentar e acompanhar a implementação do PPA, por meio de relatórios e reuniões de acompanhamento.						
2	Proposta de criação de uma comissão de acompanhamento da implementação do PPA	Objetivo: Criar uma comissão de acompanhamento da implementação do PPA, composta por representantes de todos os ministérios e órgãos, para monitorar o progresso e garantir a transparência e a accountability.	75	Proposta aprovada pela sociedade para o PPA	Sim	Comunicação para inclusão e transparência	Monitoramento e transparência	Apresentar e acompanhar a implementação do PPA, por meio de relatórios e reuniões de acompanhamento.						
3	Criação de uma comissão de acompanhamento da implementação do PPA	Objetivo: Criar uma comissão de acompanhamento da implementação do PPA, composta por representantes de todos os ministérios e órgãos, para monitorar o progresso e garantir a transparência e a accountability.	60	Proposta aprovada pela sociedade para o PPA	Sim									
4	Proposta de criação de uma comissão de acompanhamento da implementação do PPA	Objetivo: Criar uma comissão de acompanhamento da implementação do PPA, composta por representantes de todos os ministérios e órgãos, para monitorar o progresso e garantir a transparência e a accountability.	54	Proposta aprovada pela sociedade para o PPA	Sim	Comunicação para inclusão e transparência	Monitoramento e transparência	Apresentar e acompanhar a implementação do PPA, por meio de relatórios e reuniões de acompanhamento.						

Foi realizada uma reunião no dia 25 de julho, coordenada pelos Ministro Chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República, Ministra do Planejamento e Orçamento e Secretaria Executiva da Casa Civil com Secretários-Executivos, os subsecretários de Planejamento, Orçamento e Administração dos ministérios e as respectivas assessorias de participação para apresentar as diretrizes e ressaltar a importância da incorporação das propostas dos cidadãos.

Iniciou-se então um processo de diálogo em reuniões bilaterais da SEPLAN com cada um dos ministérios, do qual participaram os Assessores de Diversidade e Participação Social e as subsecretarias de Planejamento, Orçamento e Administração dos órgãos setoriais. Reuniões foram realizadas para ouvir orientações e promover reflexão sobre alternativas de incorporação. A terceira etapa deu-se com a devolutiva da Matriz preenchida pelos Ministérios. As possibilidades de incorporação, a indicação dos atributos do PPA ajustados e as justificativas pertinentes foram o insumo para nova análise da SEPLAN.

O processo deu-se concomitantemente à realização de outras etapas do PPA, como a atribuição de metas dos objetivos

12. Um PPA com “o dedo do povo”: análise, incorporação das propostas e constituição da Agenda PPA Participativo

específicos e entregas, destinação de recursos financeiros para os programas, marcação das agendas transversais etc.

O enquadramento das propostas à estrutura do PPA ocorreu tanto no nível dos atributos da camada legal quanto da camada gerencial. Foram classificados no nível do atributo legal “programa”, quando todo o programa estava relacionado com a demanda, no atributo legal “objetivo específico,” quando esta era menos ampla, ou em “entrega” e em “medida institucional normativa específica”, atributos da camada gerencial, quando se tratava do atendimento a demanda mais objetiva e concreta. No caso da camada gerencial do PPA (entregas e medidas institucionais), o processo de incorporação da participação social seguiu em andamento, conforme já previsto no Relatório da Participação Social no PPA 2024-2027 (Brasil, 2023I).

A publicação do relatório tratava, então, do processo inicial de incorporação da participação social no PPA, que poderia e deveria ser aperfeiçoado, se estendendo pelas etapas seguintes de análise e aprovação do Projeto de Lei e pelas etapas de revisão e de **monitoramento** do plano, as quais serão realizadas também com envolvimento da sociedade.

Na análise de mérito e pertinência, alguns ministérios tinham informado que propostas ainda estavam em análise ou tinham levantado a necessidade de interlocução, ou articulação com outros órgãos de forma a avaliar a possibilidade de incorporação.

Do momento da divulgação dos resultados das propostas mais votadas e dos dados agregados para a revisão realizada em outubro, novas entregas foram adicionadas na camada gerencial do PPA, algumas contemplando as propostas da participação social, sobretudo em função de definições do PAC, adequação prevista também no relatório. Novos esforços de compilação e adequação das informações foram realizados, de modo que algumas propostas iguais enviadas duas vezes por parte da sociedade ou com mais de um retorno positivo de ministérios diferentes foram identificadas e agrupadas, assim como outras foram analisadas com mais profundidade e consideradas fora do escopo.

Entre as propostas enviadas para análise dos órgãos, há grande variação da média do número de votos por ministério: 8 votos em um propostas de um ministério a 6.851 votos em outro. Para a constituição da Agenda PPA Participativo, optou-se por monitorar propostas com 300 votos ou mais (o mesmo recorte utilizado pela Secretaria-Geral para o tratamento das propostas da participação social consideradas fora do escopo) e propostas vindas do Fórum Interconselhos, como forma de valorizar essa participação tão qualificada.

3. Resultados

3.1. Dimensão estratégica

Foram apresentadas 291 propostas no I Fórum Interconselhos, direcionadas para as seguintes áreas:

- 31 para ajustes na visão de futuro 2027 e seus atributos,
- 84 para ajustes nos valores e nas diretrizes e
- 176 para ajustes nos temas prioritários dos eixos da dimensão estratégica do PPA.

A visão inicial de futuro proposta foi: “Um país democrático, justo e próspero, onde todas as pessoas vivam com dignidade e qualidade de vida”. Após sugestões do Fórum Interconselhos, a redação desta ficou: “Um país democrático, justo, **desenvolvido e ambientalmente sustentável**, onde todas as pessoas vivam com **qualidade**, dignidade e **respeito às diversidades**” (em grifo o que foi incorporado por sugestão do Interconselhos).

A proposta inicial dos atributos da visão de futuro e as alterações realizadas foram as seguintes (em grifo, o que foi incorporado por sugestão do Interconselhos):

12. Um PPA com “o dedo do povo”: análise, incorporação das propostas e constituição da Agenda PPA Participativo

Figura 2. Proposta inicial e ajustada de visão de futuro

Proposta inicial	Ajuste após a participação
<ul style="list-style-type: none">● Democracia: Promover a participação social e garantir os princípios democráticos.● Equidade: Inclusão, justiça social e igualdade de oportunidades.● Prosperidade: Crescimento econômico com sustentabilidade ambiental e social.	<ul style="list-style-type: none">● Democracia: Promover a participação social e garantir a pluralidade e os princípios democráticos.● Equidade: Inclusão, justiça social, garantia de direitos e igualdade de oportunidades.● Desenvolvimento: Crescimento econômico com sustentabilidade ambiental e inclusão social.

Por sua vez, a proposta de valores e diretrizes esteve em discussão no Fórum Interconselhos e foi ajustada conforme consta na figura abaixo.

Figura 3. Proposta inicial e ajustada de valores e diretrizes

Proposta inicial
<ul style="list-style-type: none">● Democracia: Promover a inclusão econômica e a melhoria da qualidade de vida da população, com garantia de direitos.● Diversidade e justiça social: Promover a redução das desigualdades sociais e regionais; Valorizar a diversidade cultural e regional; Fortalecer a equidade de gênero, raça e etnia.● Sustentabilidade ambiental: Contribuir com as políticas de adaptação às mudanças climáticas e de mitigação de seus impactos; Apoiar a transição para a economia verde, digital e criativa.● Participação social: Promover a transparência e a gestão participativa na elaboração e implementação das políticas públicas, com foco em seus beneficiários e em seus resultados.● Atuação colaborativa: Atuar em articulação com atores público, privados e do terceiro setor visando mobilizar competências e recursos para ampliar a capacidade de atuação do Estado; Promover a cooperação internacional para o desenvolvimento; Potencializar a cooperação federativa.● Sustentabilidade fiscal: Assegurar que os recursos públicos sejam utilizados de forma eficiente e responsável.● Excelência na gestão: Promover a gestão pública inovadora e efetiva, fomentando a transformação digital.

Ajuste após a participação

- **Democracia:** Promover a inclusão econômica e social e a melhoria da qualidade de vida da população, com garantia de direitos e cidadania.
- **Diversidade e justiça social:** Promover a redução das desigualdades sociais e regionais; Valorizar a diversidade cultural e regional; Fortalecer a equidade de gênero, raça e etnia com respeito à orientação sexual e inclusão de pessoas com deficiência.
- **Sustentabilidade socioambiental:** Contribuir com as políticas de adaptação às mudanças climáticas e de mitigação de seus impactos; Apoiar a transição para a economia verde, digital e criativa com fortalecimento da ciências, tecnologia e inovação; Fortalecer a dimensão socioambiental nas políticas públicas.
- **Participação social:** Promover a transparência e a gestão participativa na elaboração e implementação do orçamento e das políticas públicas, com foco em seus beneficiários e em seus resultados.
- **Atuação colaborativa:** Atuar em articulação com movimentos sociais e agentes, atores público, privados e do terceiro setor, visando mobilizar competências e recursos para ampliar a capacidade de atuação do Estado; Promover a cooperação internacional para o desenvolvimento sustentável; Potencializar a cooperação federativa.
- **Responsabilidade fiscal e social:** Assegurar que os recursos públicos sejam utilizados de forma eficiente, fiscal e socialmente, e de forma responsável.
- **Excelência na gestão:** Promover a gestão pública inovadora e efetiva, fomentando a transformação digital.

Por fim, quanto aos eixos e temas prioritários, os seguintes ajustes foram realizados (em grifo, as sugestões incorporadas):

Figura 4. Proposta inicial dos temas prioritários dos Eixos 1, 2 e 3

EIXO 1 - Desenvolvimento social e garantia de direitos

Proposta inicial

- Combate à fome e insegurança alimentar
- Combate à pobreza e desigualdades sociais
- Qualidade da educação
- Qualificação e acesso ao mercado de trabalho
- Acesso à água e ao esgoto sanitário
- Saúde pública de qualidade
- Política habitacional
- Cidades sustentáveis e usos dos espaços
- Combate à violência
- Acesso à cultura, ao esporte e ao lazer
- Seguridade e previdência social
- Igualdade, respeito à diversidade e garantia de direitos

Ajuste após a participação

- Combate à fome e promoção da segurança alimentar e nutricional
- Combate à pobreza e desigualdades sociais
- Educação pública de qualidade
- Qualificação e acesso ao mercado de trabalho
- Acesso à água e ao esgoto sanitário
- Saúde pública integral, com qualidade e prontidão
- Política habitacional e urbana
- Cidades sustentáveis e usos dos espaços
- Prevenção e combate à todas as formas de violência
- Acesso à cultura, ao esporte e ao lazer
- Seguridade e previdência social
- Igualdade, respeito à diversidade, acessibilidade e garantia de direitos

EIXO 2 - Desenvolvimento econômico e sustentabilidade socioambiental e climática

Proposta inicial

- Competitividade e produtividade da economia
- Crescimento econômico com estabilidade, inclusão social e sustentabilidade ambiental
- Reindustrialização e agregação de valor de bens e serviços
- Ambiente de negócios
- Sustentabilidade ambiental
- Desenvolvimento tecnológico e inovação
- Inserção do Brasil na nova economia e na indústria verde
- Infraestrutura e logística
- Desigualdades regionais
- Economia solidária
- Desenvolvimento rural

Ajuste após a participação

- Competitividade e produtividade da economia
- Crescimento econômico com estabilidade, inclusão social e sustentabilidade ambiental
- Reindustrialização e agregação de valor de bens e serviços
- Ambiente de negócios
- Sustentabilidade ambiental **e mudanças climáticas**
- Desenvolvimento **científico**, tecnológico e inovação
- Inserção do Brasil na **economia verde e digital**
- Infraestrutura e logística **em bases sustentáveis**
- **Redução das** desigualdades regionais
- Economia solidária
- Desenvolvimento rural

EIXO 3 - Defesa da democracia e reconstrução do Estado e da Soberania

Proposta inicial

- Democracia
- Participação social
- Liberdade de imprensa
- Transparência das instituições
- Combate à corrupção
- Recuperação do sistema de planejamento e dos instrumentos de gestão
- Transformação digital
- Fortalecimento do pacto federativo
- Política externa ativa e altiva
- Soberania nacional

Ajuste após a participação

- Democracia **e cidadania**
- Participação social
- Liberdade de imprensa **como valor democrático**
- Transparência das instituições
- **Prevenção e** combate à corrupção
- Recuperação **do planejamento e da gestão com participação social**
- Transformação **e inclusão** digital
- Fortalecimento do pacto federativo
- **Cooperação internacional e integração regional**
- Soberania nacional

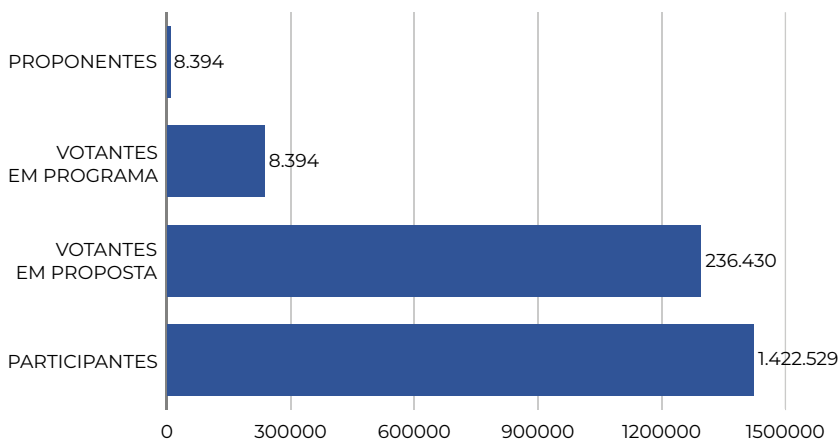
3.2. Dimensão Tática

3.2.1. Análise dos participantes do PPA Participativo na plataforma Brasil Participativo

Uma preocupação muito presente desde o desenho do processo de participação foi que houvesse diversidade de gênero, etária, de raça, regional etc. nessa participação, ainda que sejam muito claras as barreiras associadas a uma participação digital para aqueles que têm mais idade (barreiras tecnológicas), menos recursos financeiros (para ter equipamento e acesso à Internet) ou menor escolaridade.

O PPA Participativo engajou quase 1,5 milhão de participantes, sendo a maior atuação desses como votantes em propostas, com quase 1,3 milhões de votantes, conforme Gráfico 1.

Gráfico 1. Participantes, votantes em proposta, votantes em programa e proponentes na Plataforma Brasil Participativo



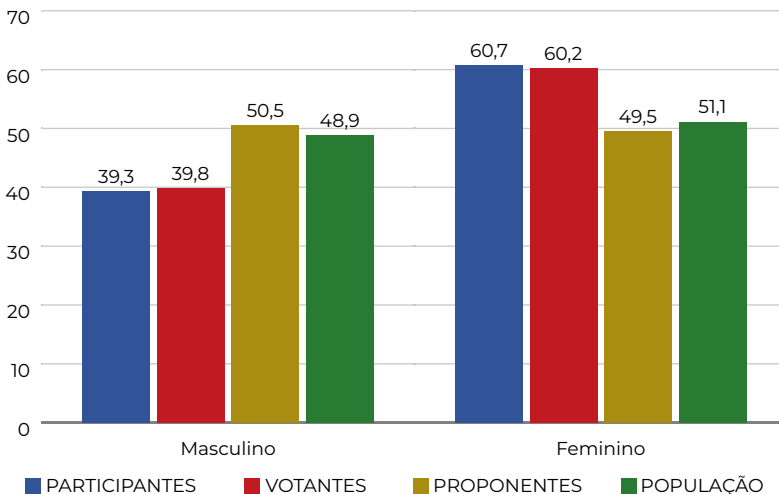
Fonte: Elaboração própria. Dados brutos: Dataprev com base nos dados do CadÚnico, CNIS e RAIS e PNADC 2022.

12. Um PPA com “o dedo do povo”: análise, incorporação das propostas e constituição da Agenda PPA Participativo

Os votos nos 28 programas do PPA 2024-2027 do Governo Federal apresentados para priorização tiveram volume menor (236 mil), porém, com votação mais concentrada do que nas 8.254 propostas recebidas. Dessas, 296 apresentaram votação acima de 300 votos (3,6%). Por outro lado, 6.398 propostas tiveram menos de 20 votos (77%). Os programas, por sua vez, apresentam votações entre 2.460 e 20.534 votos.

As mulheres, considerando a sua participação na sociedade brasileira, superaram em cerca de 20% os homens como participantes na plataforma Brasil Participativo, assim como no papel de votantes no PPA Participativo (seja nos programas, seja nas propostas). Entre os proponentes, no entanto, tiveram participação menor do que a masculina, o que sugere que se expressar ativa e propositivamente ainda pode ser difícil para parte significativa das mulheres brasileiras (Gráfico 2).

Gráfico 2. Percentual de participação das mulheres na população brasileira e como participante, proponente e votantes na Plataforma Brasil Participativo



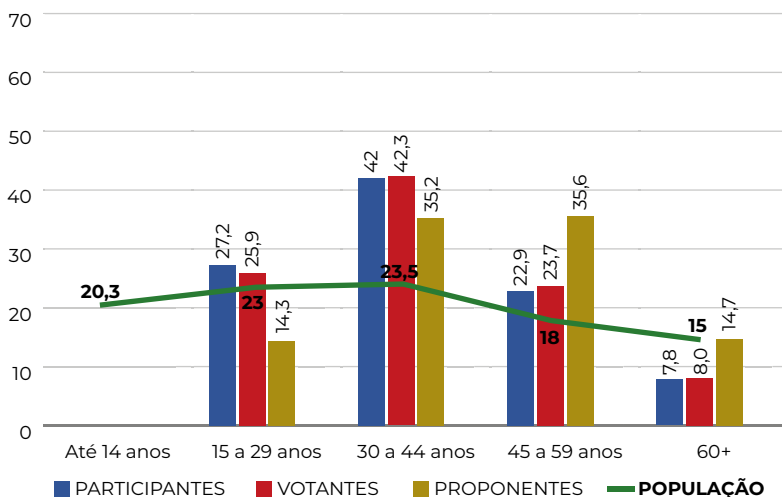
Fonte: Elaboração própria. Dados brutos: Dataprev com base nos dados do CadÚnico, CNIS e RAIS e PNADC 2022.

Reconstrução do Planejamento Nacional: Inovações e Desafios do PPA 2024-2027

Conforme esperado, a participação de crianças e adolescentes foi pequena. Algumas experiências que fizeram uso da plataforma para realização de planejamento ou orçamento participativo, inclusive, possibilitam o voto somente para maiores de 16 anos (Madri) ou aqueles com situação eleitoral regularizada (Barcelona).

Por outro lado, em função das barreiras tecnológicas que a necessidade de utilização de celular ou de computador com acesso à Internet implica, a participação menor de idosos também era esperada. Como proponentes, no entanto, eles foram proporcionalmente mais ativos do que a juventude ou os adultos mais jovens.

Gráfico 3. Distribuição das faixas etárias da população brasileira e dos participantes, proponentes e votantes na Plataforma Brasil Participativo



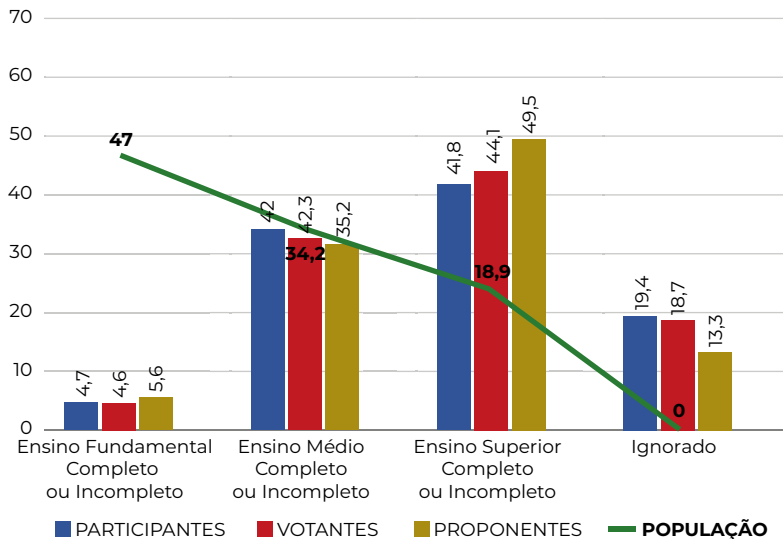
Fonte: Elaboração própria (SEPLAN/MPO). Dados brutos: Dataprev com base nos dados do CadÚnico, CNIS e RAIS e PNADC 2022.

Os jovens tiveram participação e votos acima da sua distribuição na população brasileira, demonstrando engajamento, ainda que proporcionalmente menor aos adultos mais jovens. Mas, assim como as mulheres, em termos de propostas, tiveram uma participação menos expressiva. Ou seja, tiveram uma participação mais reativa.

12. Um PPA com “o dedo do povo”: análise, incorporação das propostas e constituição da Agenda PPA Participativo

Embora faltem informações referentes a escolaridade de 19,4% dos participantes, é possível constatar que, assim como existem barreiras tecnológicas para a participação digital dos idosos, que foi ultrapassada por parte expressiva dessa população, há outra barreira para a participação em uma plataforma que requer leitura ou redação de propostas. A participação menor (4,7%) de pessoas com até ensino fundamental completo era esperada. Ensino superior completo e incompleto têm proporção maior de proponentes do que entre as pessoas das demais faixas de escolaridade.

Gráfico 4. Escolaridade da população brasileira e dos participantes, proponentes e votantes na Plataforma Brasil Participativo



Fonte: Elaboração própria (SEPLAN/MPO). Dados brutos: Dataprev com base nos dados do CadÚnico, CNIS e RAIS e PNADC 2022.

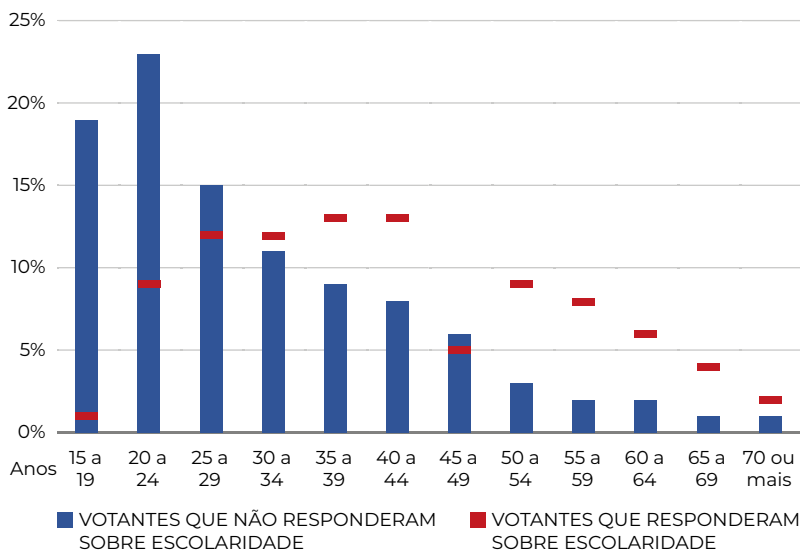
Testou-se se a distribuição dos casos sem informações em relação a outras informações existentes. As análises foram feitas com o grupo de votantes em programas, já que se trata da menor amostra e seus desvios podem ser mais importantes nesses casos.

Dos 236.430 votantes, as informações sobre escolaridade de 44.261 não estão disponíveis. Conforme apresentado no Gráfico 5, esse grupo é significativamente mais jovem, com quase 60%

Reconstrução do Planejamento Nacional: Inovações e Desafios do PPA 2024-2027

concentrados nas faixas abaixo de 30 anos (juventude). Entre 15 e 19 anos, é de se esperar que a grande maioria dos participantes ainda não estejam no ensino superior, de modo que a população que participou do processo provavelmente aproxima-se um pouco mais da distribuição por escolaridade da população brasileira do que à primeira vista os dados parecem apontar. Além disso, há maior proporção de homens entre os não respondentes do que os demais (42,9% versus 38,8%), apontando na mesma direção, já que homens tendem a ter escolaridade mais baixa do que mulheres.

Gráfico 5. Distribuição de idade entre os casos nos quais há e não há informação sobre escolaridade na Plataforma Brasil Participativo

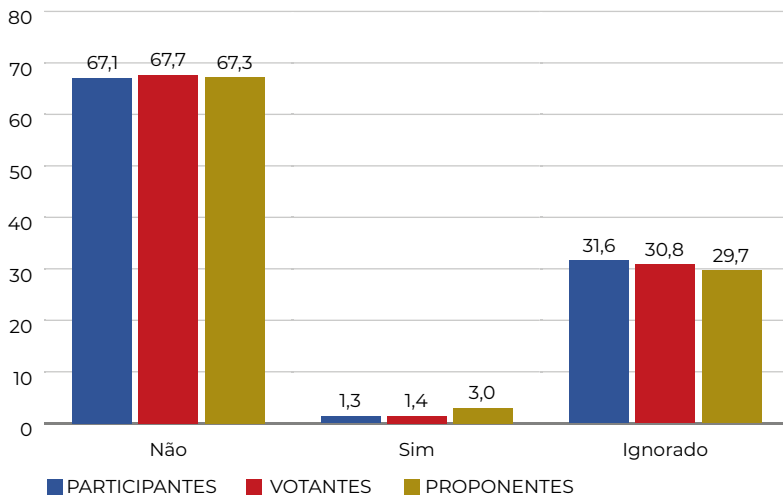


Fonte: Elaboração própria (SEPLAN/MPO). Dados brutos: Dataprev com base nos dados do CadÚnico e RAIS e PNADC 2022.

Entre os participantes, foram registradas 19.099 pessoas com deficiência, porém, para 449.396 (31,6%) não consta informação sobre essa questão. Há proporção maior de pessoas com deficiência que são proponentes (3%) do que de participantes (1,3%), demonstrando que este foi um público mais propositivo, tal qual os idosos. No Brasil, cerca de 8,5% da população é composta por pessoas com deficiência.

12. Um PPA com “o dedo do povo”: análise, incorporação das propostas e constituição da Agenda PPA Participativo

Gráfico 6. Pessoas com deficiência entre os participantes, proponentes e votantes na Plataforma Brasil Participativo

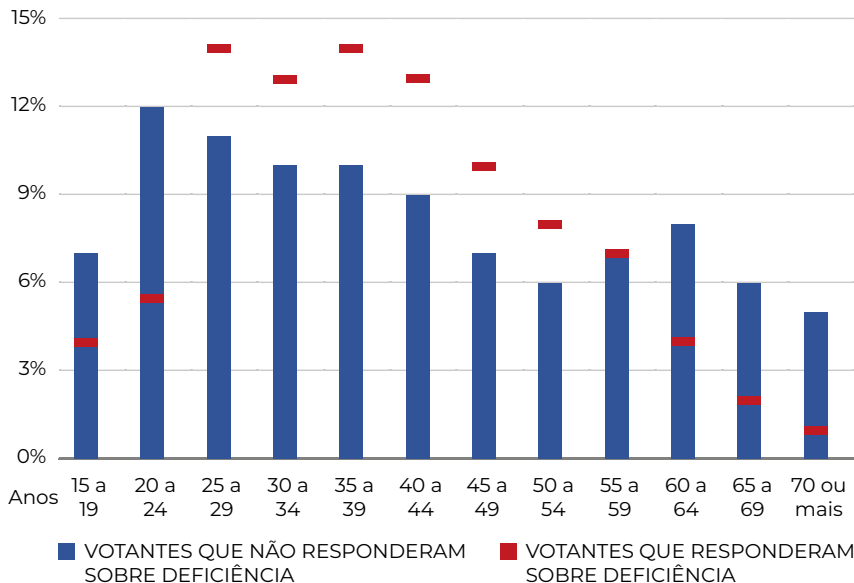


Fonte: Elaboração própria (SEPLAN/MPO). Dados brutos: Dataprev com base nos dados do CadÚnico, CNIS e RAIS.

Entre os 236.430 votantes em programas, para 71.144 (30%) não há informação relativa à deficiência. Entre esses, há maior proporção de homens do que os demais votantes da plataforma (42,4% versus 38,8%). A distribuição etária das respostas é mais concentrada entre os mais velhos. A proporção de pessoas com deficiência vai aumentando conforme aumenta a idade (IBGE, 2021). Logo, em termos de diversidade de participação, estima-se que foi maior a participação de pessoas com deficiência do que aquela apontada no gráfico anterior.

Reconstrução do Planejamento Nacional: Inovações e Desafios do PPA 2024-2027

Gráfico 7. Distribuição de idade entre os casos nos quais há e não há informação sobre pessoa com deficiência na Plataforma Brasil Participativo



Fonte: Elaboração própria (SEPLAN/MPO). Dados brutos: Dataprev com base nos dados do CadÚnico, CNIS e RAIS e PNADC 2022

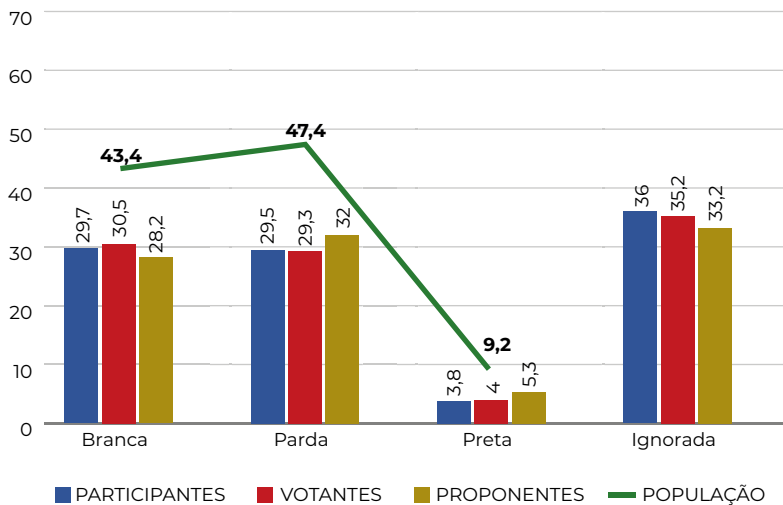
No que diz respeito à informação referente à raça/cor dos participantes, 36% são casos sem informação. Mesmo com significativa ausência de informação, destaca-se a participação de 3.643 indígenas e 12.034 amarelos. Devido às informações do Censo de 2010 de que representavam na população brasileira, respectivamente, 0,4%⁷⁸ e 1,1%, não tinham tamanho suficiente para entrar nas estimativas amostrais da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - PNAD Contínua (PNADC).

Como se pode conferir no Gráfico 8, os negros (pretos e pardos) possuem maior participação como proponentes do que como participantes.

78 No Censo de 2022, os indígenas alcançaram 0,8% da população brasileira.

12. Um PPA com “o dedo do povo”: análise, incorporação das propostas e constituição da Agenda PPA Participativo

Gráfico 8. Distribuição de raça/cor na população brasileira e entre os participantes, proponentes e votantes na Plataforma Brasil Participativo

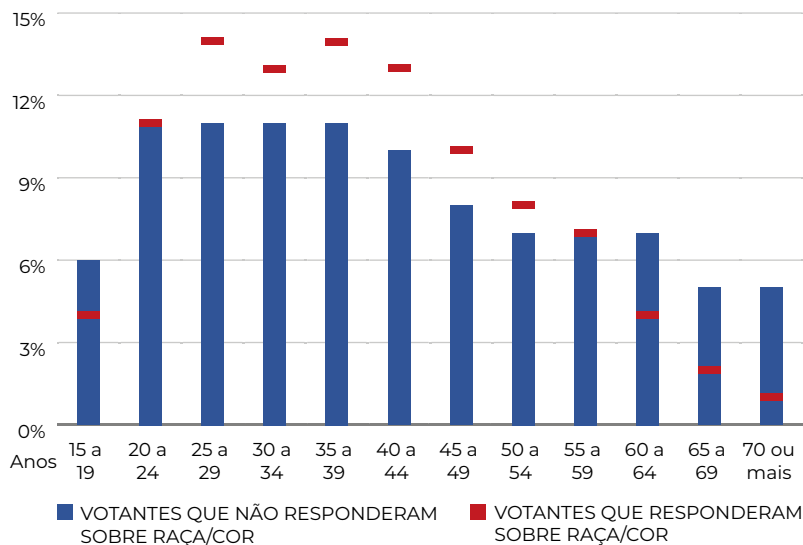


Fonte: Elaboração própria (SEPLAN/MPO). Dados brutos: Dataprev com base nos dados do CadÚnico, CNIS e RAIS e PNADC 2022.

Entre os votantes em programas, para 77.184 (33%) não há informação relativa à raça/cor. Os casos de não respostas são mais frequentes nas faixas etárias mais jovens – o contrário do que acontecia no caso das não respostas referentes à pessoa com deficiência.

Reconstrução do Planejamento Nacional: Inovações e Desafios do PPA 2024-2027

Gráfico 9. Distribuição de idade entre os casos nos quais há e não há informação sobre raça/cor na Plataforma Brasil Participativo

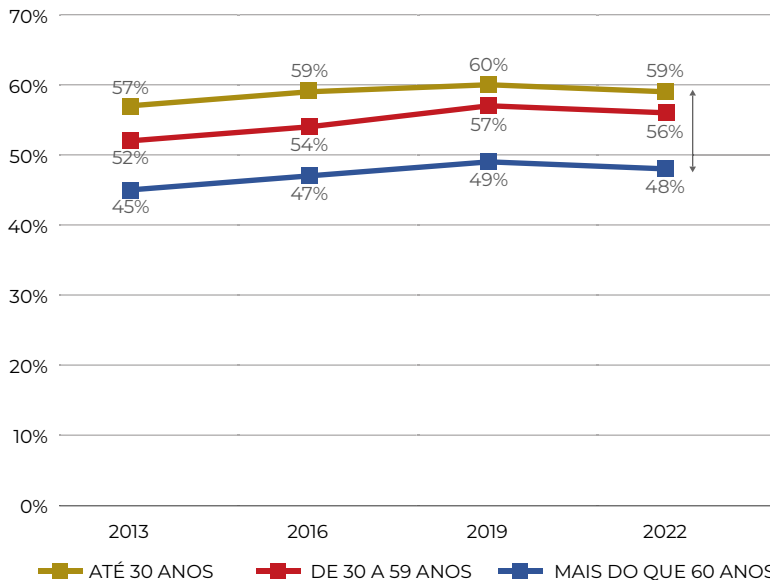


Fonte: Elaboração própria (SEPLAN/MPO). Dados brutos: Dataprev com base nos dados do CadÚnico, CNIS e RAIS e PNADC 2022

Novas gerações têm se identificado mais como negras (pretos e pardos), conforme o Gráfico 10, de modo que é provável haver maior percentual de negros entre os não respondentes.

12. Um PPA com “o dedo do povo”: análise, incorporação das propostas e constituição da Agenda PPA Participativo

Gráfico 10. Porcentagem da população que se autodeclara negra no Brasil, 2013-2023

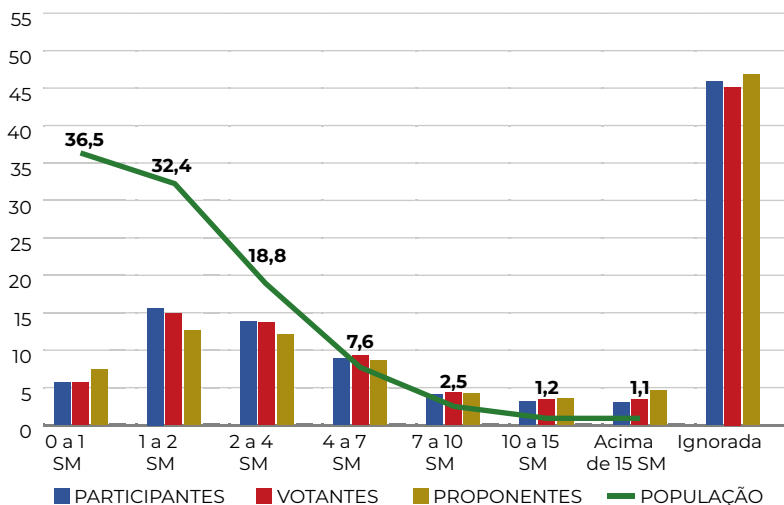


Fonte: Elaboração própria (SEPLAN/MPO). Dados brutos: PNADC 2013, 2016, 2019 e 2022

Por fim, no que diz respeito à renda, a falta de informação é ainda maior, sendo ausente para 46% dos casos. Também existe uma barreira relacionada à renda para uma participação que necessita de celular ou computador, assim como acesso à Internet. Mesmo assim, houve participação de mais de 80.280 pessoas com renda menor de um salário mínimo e 222.332 com renda entre um e dois salários mínimos.

Reconstrução do Planejamento Nacional: Inovações e Desafios do PPA 2024-2027

Gráfico 11. Distribuição das faixas de renda da população brasileira e dos participantes, proponentes e votantes na Plataforma Brasil Participativo

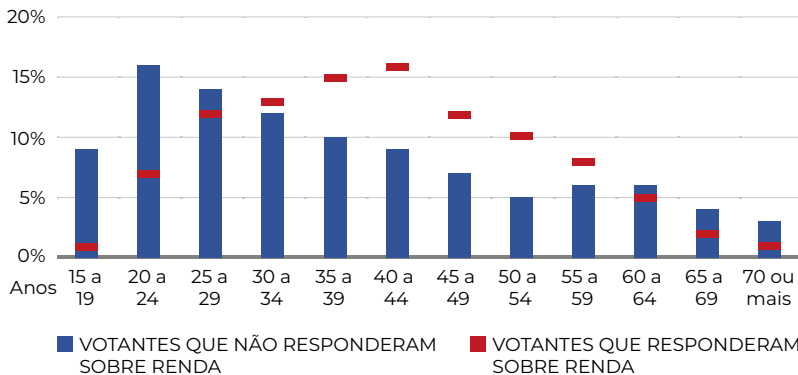


Fonte: Elaboração própria (SEPLAN/MPO). Dados brutos: Dataprev com base nos dados do CadÚnico e RAIS e PNADC 2022.

Entre os 236.430 dos votantes, para 120.550 (51%) não há informações sobre renda. Trata-se possivelmente do público que não está cadastrado no Cadastro Único (com renda total mensal de até 3 salários-mínimos ou meio salário-mínimo per capita) e que tampouco está na RAIS porque não tem emprego formal. Ao comparar esse recorte com os participantes para os quais temos a informação de renda, nota-se diferença em relação à idade: nos casos que não há informação sobre renda, encontram-se os significativamente mais jovens, concentrando-se nas faixas de 15 a 24 anos, população que costuma ter renda menor. Dessa forma, é uma hipótese que tenha existido participação maior das faixas salariais menores do que o gráfico acima demonstra.

12. Um PPA com “o dedo do povo”: análise, incorporação das propostas e constituição da Agenda PPA Participativo

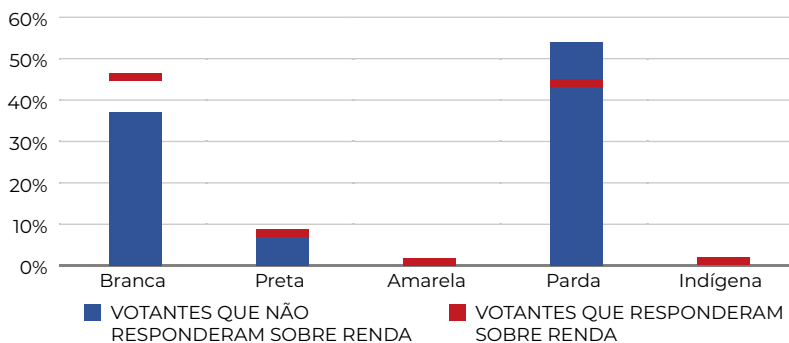
Gráfico 12. Distribuição de idade entre os casos nos quais há e não há informação sobre renda na Plataforma Brasil Participativo



Fonte: Elaboração própria (SEPLAN/MPO). Dados brutos: Dataprev com base nos dados do CadÚnico e RAIS e PNADC 2022

Em termos de raça/cor, os votantes para os quais há informação sobre renda são desproporcionalmente brancos. É importante notar, contudo, que não há informação de raça ou renda para 55% dos votantes. Segundo o IBGE, em 2022, brancos tinham um rendimento do trabalho 87,6% maior do que negros, sendo mais um indício de maior participação de pessoas com rendas menores nas votações do que uma primeira visualização dos dados poderia demonstrar.

Gráfico 13. Distribuição de raça/cor entre os casos nos quais há e não há informação sobre renda na Plataforma Brasil Participativo

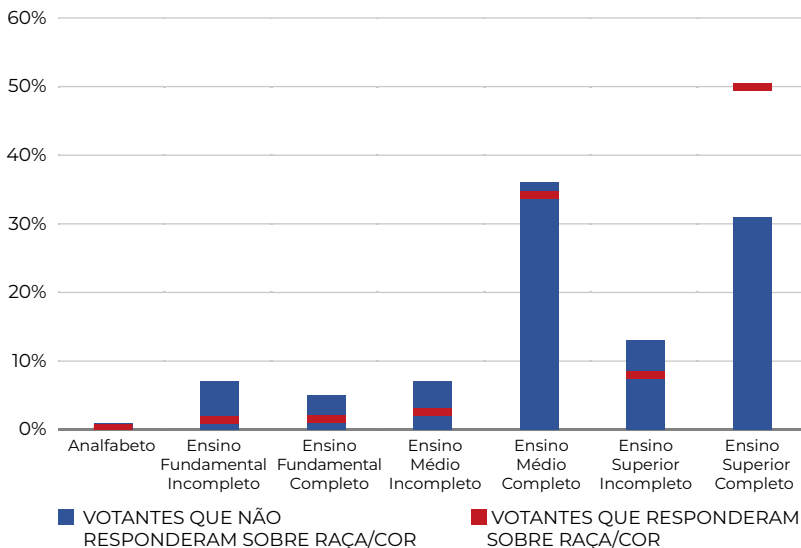


Fonte: Elaboração própria (SEPLAN/MPO). Dados brutos: Dataprev com base nos dados do CadÚnico, CNIS e RAIS e PNADC 2022

Reconstrução do Planejamento Nacional: Inovações e Desafios do PPA 2024-2027

Por fim, entre os votantes para os quais não há informação de renda, a fração com Ensino Superior Completo é significativamente menor, com uma fração maior distribuída entre os que não possuem Ensino Médio Completo, também indicando possível maior envolvimento de pessoas com rendas menores.

Gráfico 14. Distribuição de escolaridade entre os casos nos quais há e não informação sobre renda na Plataforma Brasil Participativo



Logo, parte da diferença entre os níveis populacionais do Brasil e as participações na Plataforma Brasil Participativo se deu em função da falta de informações nas bases de dados disponíveis, e não somente pela menor participação desse(s) grupo(s).

3.2.2. Preferências intensas relacionadas aos programas

Os resultados da **priorização dos programas** foram contemplados no PPA 2024-2027. Entre as **prioridades** incorporadas estão a temática do primeiro programa mais votado “Combate

12. Um PPA com “o dedo do povo”: análise, incorporação das propostas e constituição da Agenda PPA Participativo

ao desmatamento e enfrentamento à mudança climática”, do segundo e do terceiro (Saúde – Atenção primária e especializada), do quarto “Promoção do trabalho digno, emprego e renda” e, ainda, “Educação básica”, já que se tratou do tema específico com maior número de novas propostas (48).

Considera-se que houve preferência intensa na votação de algum programa quando esta foi superior a 20% da votação total daquele grupo em programas. No caso das regiões, o **Nor-te** teve 9,05% dos votos totais nos programas. No programa **Pesca e Aquicultura Sustentável**, essa região teve pelo menos 1,81 pontos percentuais de votos a mais, o que equivale a 20%. Nesse caso, o programa foi destacado como com preferência intensa. O destaque para algum estado é dado quando este concentra a votação na região.

- O Nordeste apresentou o maior número de programas com preferências intensas, de temas bem variados, como **Pesca e Aquicultura Sustentáveis; Política Econômica para o Crescimento e Desenvolvimento Socioeconômico Sustentável e Inclusivo; Segurança Pública com Cidadania; Comunicações para Inclusão e Transformação; e Bolsa Família**. Esses programas tiveram preferências intensas em vários estados da região, diferentemente do que acontece no Centro-Oeste, a segunda região com maior número de programas que tiveram preferências intensas. Três dos cinco programas citados têm votação concentrada em dois estados: **Agricultura Familiar e Agroecologia** e **Mulher: Viver sem Violência** no Mato Grosso do Sul e **Promoção da Igualdade Étnico-racial, Combate e Superação do Racismo** no Distrito Federal. Já **Produção Agropecuária Sustentável** e **Esporte para Vida** não têm preferências mais concentradas.

Figura 5. Votação dos programas nas regiões – preferências intensas



Fonte: Elaboração própria (SEPLAN/MPO). Dados brutos Dataprev com base nos dados do CadÚnico, CNIS e RAIS.

Nota: Preferência intensa foi estipulada como pelo menos 20% mais votos no programa específico em determinada região do que na participação percentual total de votos dessa região nos votos dos 28 programas. A mesma regra aplica-se para o destaque de algum estado dentro da região.

12. Um PPA com “o dedo do povo”: análise, incorporação das propostas e constituição da Agenda PPA Participativo

Norte e Sudeste têm dois programas, cada um com preferências intensas. Na região Norte, **Juventude: direito, participação e bem viver** concentrado no Amapá e **Pesca e Aquicultura Sustentáveis**. No Sudeste, **Turismo é o Destino**, concentrada no Rio de Janeiro e **Enfrentamento da Emergência Climática**, concentrada em São Paulo.

A região Sul teve maior preferência no programa de Atenção especializada à Saúde, sobretudo puxada pelo Rio Grande do Sul, com grande concentração de votos nesse programa.

Em relação a públicos com preferências intensas, as **mulheres** têm preferências menos concentradas, ou seja, demandas bem distribuídas nos 28 programas. Se as mulheres foram responsáveis por 60% dos votos totais em programas, para considerar preferência intensa em programa específico, a votação nesse programa tem que ser pelo menos 20% superior à tal votação total das mulheres nos programas, isto é, alcançar 72% de votos de mulheres. O único programa que teve preferência intensa das mulheres foi o programa **Mulher: Viver sem violência**.

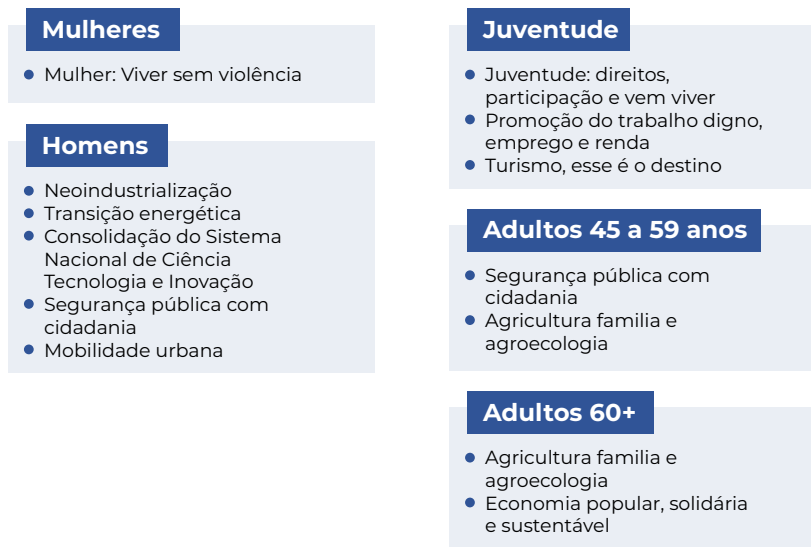
Os **homens**, ao contrário, têm preferências intensas em áreas historicamente e estruturalmente consideradas de atuação mais masculina, como segurança pública, indústria, energia, ciência e tecnologia – diferenças de gênero que a orientação estratégica do PPA tem por diretriz combater⁷⁹.

A **juventude**, por sua vez, além de concentrar suas preferências no programa que lhe diz respeito, também tem preferência intensa no programa **Promoção do trabalho digno, emprego e renda**, assim como no programa **Turismo, esse é o destino**.

Adultos mais velhos têm preocupações focadas em segurança pública, agricultura e agroecologia. Esse último programa também é destaque entre o público com **60 anos ou mais**, assim como a economia popular, solidária e sustentável.

79 Ver valores e diretrizes na seção relativa à dimensão estratégica.

Figura 6. Votação dos programas por públicos – preferências intensas



Fonte: Elaboração própria (SEPLAN/MPO). Dados brutos Dataprev com base nos dados do CadÚnico, CNIS e RAIS. Ícones por Freepik e Ageing Better

Nota: Preferência intensa foi estipulada como pelo menos 20% mais votos no programa específico por determinado público do que na participação percentual total de votos desse público nos votos dos 28 programas.

3.2.3. Preferências intensas relacionadas às propostas mais votadas

Os temas que mais concentraram as propostas, entre as 50 mais votadas, foram **Educação** (10 propostas), **Saúde** (9 propostas), e **Justiça e Segurança** (7 propostas).

Considera-se que houve preferência intensa na votação de alguma proposta quando esta foi superior a 20% da votação total daquele grupo em propostas. Na **Educação** (Figura 7), **Norte** e **Centro-Oeste** concentram propostas de **alimentação escolar nos Institutos Federais (IFs)**, assim como **carreira e formação docente** – sendo esta proposta também destacada no **Nordeste**.

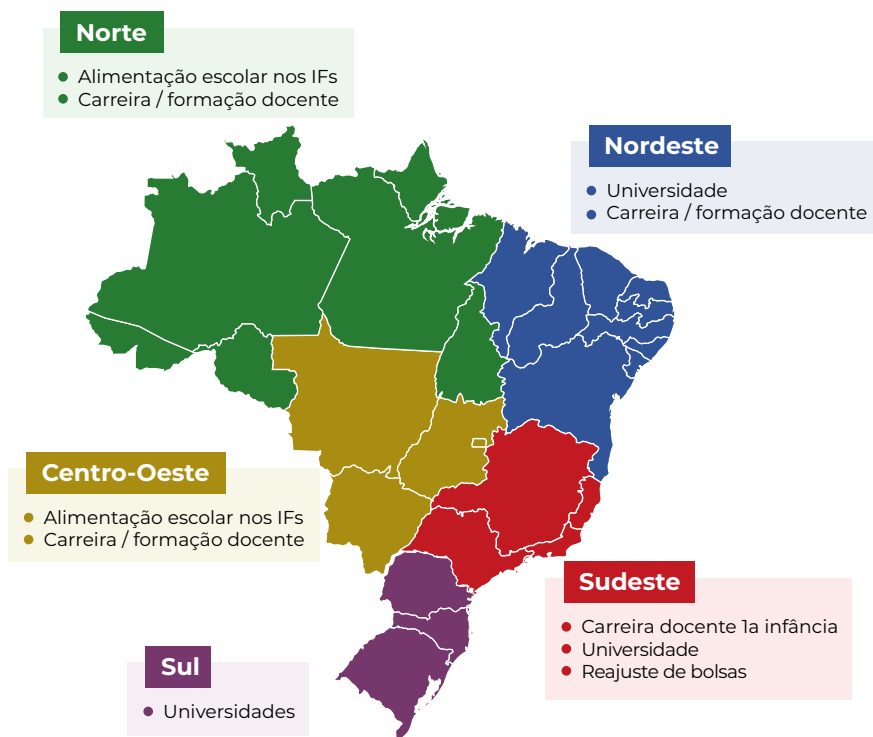
12. Um PPA com “o dedo do povo”: análise, incorporação das propostas e constituição da Agenda PPA Participativo

Universidades tiveram preferências intensas no **Nordeste, Sudeste e Sul**. O **Sudeste** apresenta concentração no pleito específico de **carreira docente de primeira infância**, assim como proposta de **reajuste de bolsas**.

Quanto aos **públicos**, as propostas com preferência mais intensas referente às propostas de **educação** distribuem-se assim:

- **Mulheres:** carreira docente para a primeira infância
- **Homens:** carreiras e universidade
- **Juventude:** concentração de votos em 7 das 10 propostas

Figura 7. Propostas preferidas por região - Educação



Nota: Preferência intensa foi estipulada como pelo menos 20% mais votos no programa específico em determinada região do que na participação percentual total de votos dessa região nos votos dos 28 programas. A mesma regra aplica-se para o destaque de algum estado dentro da região.

Na **Saúde** (Figura 8), **hospitais** são as propostas preferidas no **Norte, Centro-Oeste e Sul**. A proposta de **política de cuidados paliativos** apresentou forte preferência no **Sudeste**. **Carreira de agentes comunitários de saúde (ACS) e de combate a endemias (ACE)** aparecem como propostas com preferências intensas no **Sudeste**, no **Nordeste** e no **Norte**; **nutricionistas** no **Nordeste** e no **Sul** e **odontologistas** no **Nordeste**.

Quanto aos **públicos**, as propostas com preferência mais intensas referente às propostas de saúde distribuem-se assim:

- **Mulheres**: cuidados paliativos e ações para enfermagem e nutrição
- **Juventude**: hospitais-escola

Figura 8. Propostas preferidas por região - Saúde



Nota: Preferência intensa foi estipulada como pelo menos 20% mais votos no programa específico em determinada região do que na participação percentual total de votos dessa região nos votos dos 28 programas. A mesma regra aplica-se para o destaque de algum estado dentro da região.

12. Um PPA com “o dedo do povo”: análise, incorporação das propostas e constituição da Agenda PPA Participativo

Na região **Sul**, não há preferências intensas na área de **justiça e segurança** (Figura 9). Questões referentes à **socioeducação** são preferidas nas regiões **Norte, Centro-Oeste e Sudeste**. Há preferências intensas também por carreiras de: **guardas municipais (Sudeste), Polícia Rodoviária Federal (Centro-Oeste e Nordeste)**, além de **polícia penal e científica (Norte e Centro-Oeste)**.

Quanto aos **públicos**, as propostas com preferência mais intensas referente às propostas de **justiça e segurança** distribuem-se assim:

- **Homens**: preferências intensas em todas as propostas
- **Adultos jovens**: polícia penal e socioeducativo.

Figura 9. Propostas preferidas por região – Justiça e Segurança



Nota: Preferência intensa foi estipulada como pelo menos 20% mais votos no programa específico em determinada região do que na participação percentual total de votos dessa região nos votos dos 28 programas. A mesma regra aplica-se para o destaque de algum estado dentro da região.

Entre as 50 propostas mais votadas, 25 versaram sobre assuntos que fogem do escopo do Plano Plurianual, tais como propostas que necessitam de aprovação de lei. A lista da **25 sobre assuntos passíveis de serem tratados no PPA** e o status da sua incorporação no PPA é encontrada no relatório divulgado juntamente ao envio do PPA ao Congresso (Brasil, 2023I). Elas tiveram entre 95.731 e 3.005 votos, com uma média de 13.139 votos.

As propostas relacionadas à educação foram as mais numerosas entre as mais votadas, sendo oito relativas a ensino superior (duas referentes a hospitais universitários), e uma a ensino profissional, somando nove. Quatro delas versavam sobre consolidação ou criação de **universidades**, duas sobre **bolsas de estudos** (reajustes e bolsas para docentes) e uma sobre **alimentação escolar nos institutos federais**.

Das quatro propostas da **saúde**, há uma relativa à qualificação técnica dos **agentes comunitários de saúde e dos agentes de combate às endemias**, outra aos **cuidados paliativos** (incorporada em decorrência do **PPA Participativo**), e a última incorporada de alguma forma é uma proposta de inserção de nutricionista na equipe da Estratégia Saúde da Família.

Apenas duas propostas não foram consideradas como incorporadas, parcialmente incorporadas ou incorporação condicionada por: 1) necessidade de estudo técnico para a criação de um **hospital federal**; e 2) inclusão de **condições específicas** na definição de pessoa com deficiência poderia levar a uma lista potencialmente excludente de condições.

Outra temática importante, a do **meio ambiente**, teve as três propostas incorporadas referentes a proteção, controle e **direitos dos animais** (cães, gatos, jumentos, etc.).

Cidades e transportes tiveram duas propostas entre as mais votadas. No primeiro caso, a proposta que versa sobre **assistência técnica de habitação de interesse social** foi considerada parcialmente incorporada porque para o recorte proposto (para cada 20 habitantes), não haveria recursos suficientes e o **Programa Periferia Viva** já era um programa do PPA. No caso de transportes, as duas propostas de **duplicação de BR** estão presentes no PPA.

Desenvolvimento agrário e agricultura e pecuária têm uma proposta cada entre as mais votadas: **reforma agrária e produção de animais sem gaiolas**, ambas consideradas incorporadas ao PPA.

Em situação semelhante, encontram-se as duas propostas referentes a **trabalho e emprego** e a **cultura**: consta em medida institucional a instituição do grupo de trabalho que vai tratar da possibilidade de limitação da **jornada de trabalho a 40 horas semanais**; e como objetivo específico, a conservação, a proteção e a restituição do **patrimônio cultura brasileiro**.

3.2.4. Incorporação das propostas e Constituição da Agenda PPA Participativo

Após ampliação da análise, em outubro de 2023, 508 propostas da sociedade foram consideradas dentro do escopo do PPA⁸⁰ do total de 805 recebidas, sendo que cerca de 16% não foram incorporadas e nem apresentaram possibilidade de incorporação após estudos de viabilidade ou orçamentários. Os outros 84% estão em sua maioria incorporadas ao PPA (60%),

80 O Relatório da Participação Social (Brasil, 2023¹) pode ser consultado para verificação dos dados iniciais de incorporação das propostas do PPA Participativo, de agosto de 2023: 814 propostas foram enviadas aos ministérios. Dessas, 528 foram consideradas dentro do escopo do PPA – sendo 76,5% delas incorporadas de alguma forma naquele momento ao PPA – e 286 fora do escopo. Na análise de mérito e pertinência, alguns ministérios tinham informado que propostas ainda estavam em análise ou tinham levantado a necessidade de interlocução, ou articulação com outros órgãos para avaliar a possibilidade de incorporação nos atributos do PPA. Do momento da divulgação dos resultados das propostas mais votadas e dos dados agregados para outubro de 2023, novas entregas foram adicionadas na camada gerencial do PPA, algumas contemplando as propostas da participação social, sobretudo em função de definições do PAC, adequação prevista no relatório. Novos esforços de compilação e adequação das informações foram realizados, de modo que algumas propostas iguais enviadas duas vezes por parte da sociedade ou com mais de um retorno de ministérios diferentes foram identificadas e agrupadas, assim como outras foram analisadas com mais profundidade e consideradas fora do escopo.

Reconstrução do Planejamento Nacional: Inovações e Desafios do PPA 2024-2027

parcialmente incorporadas (18%) ou possuem incorporação condicionada (5,5%).

Tabela 1. Incorporação das propostas da sociedade no PPA 2024-2027

	Frequência	Porcentagem
Incorporada	307	60,4
Parcialmente Incorporada	93	18,3
Incorporação condicionada	28	5,5
Não Incorporada	80	15,7
Total	508	100,0

Quase metade das propostas incorporadas total, parcialmente ou de forma condicionada está contemplada em algum objetivo específico (47,4%), mas também 19,3% das propostas são contempladas em entregas e 12% em medidas institucionais. Fazendo a relação inversa, 83% dos programas do PPA abarcam em seus atributos alguma das propostas enviadas aos ministérios para análise.

Tabela 2. Incorporação das propostas da sociedade no PPA 2024-2027 por atributo

	Frequência	Porcentagem
Não incorporadas	80	15,7
Entrega	98	19,3
Medida institucional	61	12,0
Objetivo específico	241	47,4
PPA	1	,2
Programa	27	5,3
Total	508	100,0

Ao se fazer a seleção de propostas com mais votos (pelo menos 300) ou provenientes do Interconselhos para compor a **Agenda PPA Participativo**, tem-se um total de 205 propostas. Esses serão os atributos que serão monitorados e, pela primeira vez, incorporam outros além daqueles relacionados às agendas

12. Um PPA com “o dedo do povo”: análise, incorporação das propostas e constituição da Agenda PPA Participativo

transversais, o que já ocorreu em PPAs anteriores. Ao todo, 40% das propostas (82) desta seleção foram provenientes do Fórum Interconselhos⁸¹.

Tabela 3. Incorporação das propostas da sociedade na agenda PPA Participativo (300 votos ou mais, ou Fórum Interconselhos)

	Frequência	Porcentagem
Incorporada	120	58,5
Parcialmente Incorporada	43	21,0
Incorporação condicionada	16	7,8
Não Incorporada	26	12,7
Total	205	100,0

Ao passo que 179 propostas (87%) que se enquadram no critério da Agenda PPA Participativo estão incorporadas de algum modo ao PPA; 66% dos programas do PPA relacionam-se a essa agenda, seja no âmbito do programa ou algum de seus atributos.

4. Lições aprendidas

A escolha por apresentar uma seleção de **programas** (28 dos 88) para serem priorizados na plataforma gerou um transbordamento de demonstração de preferências para as propostas da sociedade. Vieram da plataforma (e não do Fórum Interconselhos), com votação expressiva, propostas idênticas a programas que já constavam no PPA: Juventude Negra Viva, Política Nacional de Cuidados; Programa Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação Agropecuária; Promoção e Proteção Integral dos Direitos de Crianças e Adolescentes; Governança Fundiária, Reforma Agrária e regularização de Territórios Quilombolas e de povos e comunidades tradicionais.

81 Três delas com mais de 300 votos e sete delas com mais de 100 votos, apesar de o II Fórum ter ocorrido pouco antes do fechamento da plataforma para novas propostas. Se apenas aquelas incorporadas de alguma forma forem consideradas, esse percentual sobe para 42,5% (76 propostas).

Em algumas das plenárias estaduais, houve manifestação de participantes sobre a inexistência de programas específicos, como um voltado para crianças e adolescentes, por exemplo, apesar de esse programa existir e não ter entrado na lista de priorização disponível para a sociedade. O fato de aparecerem na plataforma, para priorização, menos de 1/3 dos programas elaborados pelo governo, tornou, em alguma medida, os 2/3 restantes desconhecidos para a manifestação de uma possível priorização por parte da população. Alguns órgãos que não tiveram algum de seus programas entre os selecionados para a priorização trabalharam na mobilização social para que eles figurassem entre as propostas da sociedade. A forma de apresentar todos os programas, agrupados de um modo intuitivo e de fácil compreensão por parte da sociedade, é um desafio que pode ser enfrentado em uma próxima edição do PPA.

Outro desafio importante para que os processos de participação sejam cada vez mais robustos é que seja possível **aproveitar o maior número de sugestões possíveis**. Nesse primeiro processo mais amplo de consulta, como era de se esperar, houve muitas propostas de pautas que não são objeto de um plano plurianual, como as propostas que necessitam de aprovação de leis, que dizem respeito a carreiras e salários. Parte das propostas corporativas foram feitas inclusive por pessoas conscientes de que estas não poderiam ser atendidas dentro do PPA, mas como havia muito tempo em que não lhes era concedido um espaço institucional aberto para se manifestarem, utilizaram a plataforma como uma válvula de escape para suas reivindicações.

Para, ao fim do processo, não haver necessidade de explicar que, entre as 50 propostas mais votadas, metade estava fora do escopo do PPA, seria importante ter um grupo treinado de servidores para triar e retirar do grupo de propostas exibidas na plataforma para votação aquelas que não podem ser atendidas pelo instrumento, além daquelas flagrantemente contrárias aos direitos previstos na Constituição, que já foram rejeitadas nesse primeiro processo de participação.

12. Um PPA com “o dedo do povo”: análise, incorporação das propostas e constituição da Agenda PPA Participativo

Ainda que a preocupação com a diversidade e inclusão de públicos diversos no processo de participação social tenha se dado desde o início, em última instância, tratou-se de uma **votação**. Propostas com poucos votos acabaram sendo distribuídas para ministérios que não têm funções tão finalísticas, devido ao critério de envio das 20 propostas mais votadas por ministério. Um ponto de corte, seja absoluto (como foi realizado para a Agenda PPA Participativo: 300 votos ou mais) ou proporcional, é importante para que sejam enviadas para avaliação dos ministérios aquelas com algum apoio expressivo. Também se considerou que têm apoio significativo aquelas propostas realizadas pelos integrantes do Fórum Interconselhos, que são oriundos de importantes instâncias de representação voltadas às mais diversas políticas públicas.

O acesso aos **dados desagregados** dos perfis, mesmo que desidentificados e para fins de política pública, não foi possível, dado o curto tempo entre o início das tratativas com a Dataprev e o fechamento da plataforma para contribuições ao PPA. A entrega de dados agregados de acordo com cruzamentos previamente sugeridos dificultou o trabalho de análise, tendo sido necessária a criação de muitas hipóteses de antemão e impossibilitado a testagem de outras que surgiram durante a análise.

De maneira geral, os desafios se deram muito mais em função da novidade do processo, que não tinha todas as **etapas formalmente estabelecidas**, do tempo exíguo e da falta de uma **governança mais clara com orientação estratégica** para superar barreiras (tecnológicas, étárias, de renda etc.) para que o recebimento das informações se desse no tempo e no formato necessários.

Como o prazo de entrega do PPA é constitucional e, além da incorporação das propostas da participação social na camada estratégica e tática, havia muito a ser feito paralelamente (desenvolvimento dos objetivos específicos, seleção ou construção de indicadores, estabelecimento de metas para os objetivos específicos e entregas, desagregação das metas por regiões, abertura das metas por públicos etc. de acordo com a alocação dos recursos), nem sempre o processamento mais acurado das demandas

pode ser realizado – por falta de tempo e de capacidade institucional. Uma melhor definição de cronograma, sem sobreposição de etapas, poderá ser de muita valia para o processo ser o mais eficiente possível, com devolutivas finalizadas entregues nos prazos esperados, que está em linha com as respostas da pesquisa descrita a seguir.

Finalizada a elaboração do PPA, em outubro de 2023, foi enviada uma pesquisa para avaliação deste processo, mencionada na introdução desse livro e com sua estrutura exibida no Anexo I: 86% concordaram total ou parcialmente (52% integralmente) que “a equipe da SEPLAN prestou os esclarecimentos necessários e deu suporte metodológico adequado para análise e incorporação das contribuições da participação social”. Porém, apenas 62% concordam total ou parcialmente (40% parcialmente) que “o prazo para a incorporação das propostas da participação social foi suficiente” e 57% (mas 33% parcialmente) concordam que “as propostas da participação social serviram de insumo para o desenho dos programas”.

Uma das questões afirmava que “a participação social promoveu o interesse da alta administração do meu órgão no PPA como um todo”. Sobre esse aspecto, 59% concordam total ou parcialmente (32% integralmente). Dessa forma, embora tenha havido envolvimento de parte significativa dos ministros nas plenárias estaduais e no Fórum Interconselhos, assim como houve divulgação do PPA Participativo nas redes sociais das lideranças máximas dos ministérios, esse engajamento pode ser ampliado.

A pesquisa destacou, por um lado, o quanto foi importante que a participação tenha voltado a fazer parte do processo de planejamento, inclusive para a legitimação do PPA, de outro, o pouco impacto da participação social, tanto em casos nos quais os programas ou órgãos têm características específicas e não se alinham com as propostas mais concretas e próximas da realidade da população (como caso da AGU, do Ministério da Defesa, do programa Política Nuclear), quanto no caso de propostas totalmente novas, para as quais faltou tempo de discuti-las. A realização dessa etapa antecipadamente (prévia a formulação dos

12. Um PPA com “o dedo do povo”: análise, incorporação das propostas e constituição da Agenda PPA Participativo

programas) apareceu com frequência como uma forma de lidar com o desafio de inserir cada vez mais as demandas da população no planejamento, também possibilitando que a avaliação da incorporação não fique demasiadamente centralizada nos setores de planejamento dos órgãos, envolvendo de forma mais significativa as áreas finalísticas na discussão.

Ainda, a dificuldade mencionada pelos respondentes de contemplar propostas genéricas ou que estão fora do escopo do PPA (houve percepção de grande número de propostas de grupos de interesse em questões pontuais ou questões paroquiais) e a proposta de capacitar os cidadãos para a participação devem ser consideradas nas próximas experiências, juntamente com a mediação e filtragem realizada ao longo do processo. Casos de maior sucesso de incorporação de propostas se deveram também a diálogo contínuo com movimentos sociais e organizações da sociedade civil por parte de alguns órgãos.

Por fim, 78% concordam total ou parcialmente (46% integralmente) que **“a participação social é essencial no monitoramento do PPA”**. Nas questões abertas apareceu o alerta para que as informações compartilhadas com a sociedade civil para o monitoramento não sejam assimétricas ou superficiais, e que os papéis de cada ator (governamental ou sociedade civil) sejam bem definidos para haver contribuição efetiva da participação social.

Lista de autores

Ariel Cecilio Garces. Engenheiro Agrônomo, UFRGS. Mestrado em Desenvolvimento Econômico, Paris III Sorbonne Nouvelle. Especialista em planejamento e gestão pública. Secretário Nacional de Planejamento e Investimentos Estratégicos, MPO. Secretário Executivo Adjunto, SAE-PR. Atualmente, assessor SEPLAN/MPO. Professor convidado na ENAP, FGV e ABOP.

Bruno Cruz. Graduação e mestrado em economia (UnB), doutorado em economia pela Université Catholique de Louvain (Bélgica). Foi pesquisador visitante no Joint Center for Housing Studies da Universidade de Harvard (EUA). É pesquisador (TPP) do IPEA, desde 1996, ocupou cargos de Diretor de pesquisa na Codeplan/DF, Diretor-adjunto da DIRUR/IPEA. Atualmente é Coordenador de Desenvolvimento Regional da DIRUR.

Camila Mata Machado Soares. Economista, com graduação pela FACE/UFMG e mestrado pelo PPGE/UFRJ, Camila é Doutora em Administração Pública e Governo pela FGV EAESP. Desde 2014, atua na área de avaliação de políticas públicas, tanto em instituições acadêmicas quanto no setor público. Atualmente, está como Diretora de Monitoramento e Avaliação para o Aperfeiçoamento das Políticas Públicas da Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos do Ministério do Planejamento e Orçamento.

Carla de Paiva Bezerra. Diretora de Participação Digital e Comunicação em Rede da Secretaria Nacional de Participação Social, que integra a Secretaria-Geral da Presidência da República. É Doutora e Mestre em Ciência Política pela Universidade de São Paulo e Bacharel em Direito na Universidade de Brasília e membro da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

Claudio Amitrano. Doutor em economia pela UNICAMP, com pós-doutorado na UnB. Foi pesquisador visitante no Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap), no Institute of De-

velopment Studies (IDS) da Universidade Sussex (UK), na School of Oriental and African Studies (SOAS) da Universidade de Londres e do Centre d'Économie de Paris Nord (CEPN) da Universidade de Paris 13, Sorbonne. Desde 2009 é Técnico de Planejamento e Pesquisa IPEA, tendo como especialidades crescimento e desenvolvimento econômico. No IPEA ocupou diversos cargos de coordenação, sendo atualmente Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas e Presidente Substituto do Instituto. É professor do Mestrado em Políticas Públicas e Desenvolvimento do IPEA e do Programa de Mestrado Profissional em Economia da FGV-DF.

Daiane Boelhouwer Menezes. Diretora de Programas Sociais, Áreas Transversais e Multissetoriais e Participação Social da SEPLAN/MPO até a entrega do PPA, atualmente, assessora do Gabinete. Foi Diretora Adjunta do DEE/SPGG entre 2019 e 2022. Fez Pós-Doutorado em Ciências Sociais da UNISINOS e em Economia do Desenvolvimento da PUCRS. Foi pesquisadora visitante no Center for the Research of Democracy da UCI. Possui doutorado (2014) e mestrado (2008) no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da PUCRS. Tem graduação em Jornalismo pela UFRGS (2005).

Daniel Souza Coelho. Analista de Planejamento e Orçamento do Ministerio do Planejamento desde 2017, ocupando a Coordenação-Geral de Sistemas da SEPLAN desde 2023. Formado em Ciência da Computação pela UFCG (2009), com Mestrado em Computação pela Universidade de Brasília (2015) e Pós-graduação em Planejamento e Orçamento pela ENAP (2020).

Danyel Iorio de Lima. Membro da carreira de Analista de Planejamento e Orçamento desde 2012. Com experiência nas políticas de direitos humanos e assistência social, atualmente é Diretor de Programas Sociais, Áreas Transversais, Multissetoriais e Participação Social da Secretaria Nacional de Planejamento do Ministério do Planejamento e Orçamento.

Debora Nogueira Beserra. Secretária Adjunta da Secretaria Especial de Articulação e Monitoramento (SAM) da Casa Civil desde janeiro de 2023. Analista de Planejamento e Orçamento do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP, desde janeiro de 2000. Graduada em Ciências Econômicas.

Dorotea Blos. Arquiteta e Urbanista, doutora em Gestão Urbana pela Universidade Politécnica da Catalunha, Espanha. Tem se dedicado ao tema do desenvolvimento regional e mais recentemente ao planejamento governamental federal. É Analista Técnica de Políticas Sociais e Coordenadora-Geral de Articulação e Integração do Planejamento Territorial, na SEPLAN/MPO.

Eduardo Rodrigues da Silva. Economista, pós-graduado em avaliação de projetos e mestre em gestão pública. Ingressou em 2002 na carreira de Analista de Planejamento e Orçamento, do Ministério do Planejamento. Presidiu a ASSECOR, foi Administrador Regional e Subsecretário de Planejamento no DF. Atualmente é Coordenador-Geral de infraestrutura na SEPLAN/MPO.

Elaine de Melo Xavier. Mestre em Política Social (2019) e Especialista em Relações Internacionais (2010) pela Universidade de Brasília. Analista de Planejamento e Orçamento do Ministério do Planejamento e Orçamento desde 2004. Atualmente, Diretora de Temas Transversais da Secretaria de Orçamento Federal. Organizadora do livro *Gênero e Raça no Orçamento Público Brasileiro*, lançado pela Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Planejamento e Orçamento (ASSECOR) em 2020.

Fernando Sertã Meressi. Analista de Planejamento e Orçamento (APO), doutor em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional pela Universidade de Brasília (UnB). Foi Diretor de Coordenação do Sistema de Planejamento na SEPLAN/MPO durante a elaboração do PPA 2024-2027.

Flavia Pedrosa Pereira. Graduação em Arquitetura e Urbanismo e em Direito. Doutora em Arquitetura e Urbanismo na linha de pesquisa projeto e planejamento urbano e regional (UnB). Mestre em Desenvolvimento e Meio Ambiente (UFAL). É servidora pública federal, atualmente na função de Subsecretária de Programas de Infraestrutura e Planejamento Territorial na SEPLAN/MPO.

Flávio Lyrio Carneiro. Doutor em economia pela PUC-Rio e mestre em economia pela UnB, pesquisador do IPEA desde 2009, com atuação nas áreas de avaliação de políticas públicas, desenvolvimento econômico e comércio internacional.

Helder Rogério Sant’Ana Ferreira. Técnico de Planejamento e Pesquisa e atualmente Coordenador-Geral de Planejamento e Articulação Institucional do IPEA, tendo sido o ponto focal no processo de apoio à elaboração do Plano Plurianual 2024-2027. Possui graduação em Ciências Sociais e mestrado em Sociologia pela USP (1997) e duas especializações na Unb: Segurança Pública e Cidadania (2008) e Inteligência do Futuro pela Universidade de Brasília (2015). Tem experiência de pesquisa na área de segurança pública, justiça criminal, avaliação de políticas públicas, cenários prospectivos e direitos humanos.

Igor Ferraz da Fonseca. Coordenador de Democracia e Interações Socioestatais da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, onde é membro da carreira de Técnico em Pesquisa e Planejamento. É Doutor em Democracia (Ciência Política) pelo Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, Portugal - CES/UC, possui mestrado em Desenvolvimento Sustentável pelo Centro de Desenvolvimento Sustentável e Graduação em Sociologia, ambos pela UnB.

Ismael Pavani. Engenheiro e Analista de Infraestrutura desde 2010. Possui especialização em Engenharia Sanitária e Ambiental. Já atuou nos Ministérios da Integração Nacional e do Meio Ambiente. Atualmente é Coordenador de Infraestrutura na SEPLAN/MPO.

Leany Barreiro de Sousa Lemos. Secretária Nacional de Planejamento/MPO. Foi Presidente e Diretora de Operações do BRDE (Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul) e Secretária de Planejamento, Orçamento e Gestão no DF e no RS. Mestre em Ciência Política e Doutora em Estudos Comparados sobre as Américas pela Universidade de Brasília. Foi APSA Congressional Fellow e Oxford-Princeton Global Leader Fellow.

Lizandra Serafim. Doutora em Ciências Sociais pela Universidade eplan/MPO.

Luciana Mendes Santos Servo. Servidora do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA desde 1998, é presidente do Instituto desde janeiro de 2023. É doutora em Economia pela Universidade Federal de Minas Gerais (Cedeplar/UFMG) e mestre, também em

Economia, pela Universidade de São Paulo (FEA/USP), com especialização em economia da saúde. Empregada no Instituto desde 1998, é autora de numerosos estudos sobre financiamento e despesas em saúde, contas de saúde, monitorização e análise de políticas de saúde pública, mercado de trabalho e economia regional. Conduziu e coordenou avaliações, inclusive aquelas relacionadas ao Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP).

Márcio Gimene de Oliveira. Analista de Planejamento e Orçamento, atualmente exercendo a função de Coordenador-Geral de Estudos Prospectivos e Cenários na Diretoria de Planejamento de Longo Prazo da Secretaria Nacional de Planejamento do Ministério do Planejamento e Orçamento (SEPLAN/MPO). Economista (UFRJ), Mestre em Geografia (Unb) e Doutor em Geografia (UFRJ). Fez estágio de Pós-doutorado em Economia (UFRJ).

Maria Raquel Mesquita Melo. Secretária Adjunta Nacional de Planejamento durante a elaboração do PPA 2024-2027, é graduada em Processamento de Dados pela Unb, com especialização em Instituições Políticas e Processos do Legislativo, Gestão de Projetos e Gestão por Processos de Negócio. Certified PPP profissional e CP3P pela APMG International. Foi diretora do Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados e Secretária de Estado de Projetos Especiais do GDF, tendo conduzido processos de planejamento estratégico institucional e governamental.

Pedro Emílio Teodoro. Analista de Planejamento e Orçamento (APO) com atuação na área de agricultura irrigada, saneamento e recursos hídricos, graduado em Engenharia Agrícola e Ambiental, especializações em Geoprocessamento, Gestão Pública e Data Science e Analytics (em andamento). Atualmente em exercício na SEPLAN/MPO.

Rafael Luis Giacomini. Analista de Planejamento e Orçamento desde 2009, com experiência na elaboração dos Planos Plurianuais de 2012-2015, 2016-2019, 2020-2023 e 2024-2027. Também atuou na elaboração da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – ENDES e em diversas avaliações de políticas públicas no âmbito do CMAP. Atualmente é Coordenador Geral na Secretaria Nacional de Políticas de Desenvolvimento Regional e Territorial do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional.

Rafael Martins Neto. Mestre em Políticas Públicas e Desenvolvimento pelo IPEA, possui graduação em Administração pela Universidade de Brasília (2006) e, desde 2009 faz parte da carreira de analista de planejamento e orçamento do Governo Federal, na qual exerceu atividades relacionadas a elaboração, monitoramento e avaliação do Plano Plurianual da União, além de atuar como docente em cursos de aperfeiçoamento na área de planejamento público. Está atualmente lotado na SEPLAN/MPO e ocupa o cargo de Diretor da Coordenação do Ciclo de Planejamento - substituto.

Ricardo Dislich. Biólogo e Doutor em Ecologia pela Universidade de São Paulo. É analista de Planejamento e Orçamento desde 2004. Atuou como Coordenador Geral no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e no Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Atualmente é Coordenador de Articulação e Integração do Planejamento Territorial na SEPLAN/MPO.

Suripongse Naibert Chimpliganond. Analista de Planejamento e Orçamento desde 2009. Bacharel em Ciência da Computação pela Universidade de Brasília (UnB). Atualmente na Coordenação de Estudos Prospectivos e Cenários da Diretoria de Planejamento de Longo Prazo da SEPLAN/MPO.

Virgínia de Ângelis Oliveira de Paula. Auditora Federal de Controle Externo do Tribunal de Contas da União desde 2006, foi cedida ao Ministério do Planejamento em 2023 para exercer a função de Diretora de Programas das Áreas Econômicas e Especiais da SEPLAN/MPO. Atualmente, atua como Secretária Adjunta nessa secretaria. É especialista em Orçamento Público e graduada em Relações Internacionais e Direito.

Vitor Tomaz. Mestre em Políticas Públicas pela Universidade de Oxford, trabalha com consultoria de estratégia e gestão para governos e terceiro setor na Amplify Consultoria de Gestão. Como parte do mestrado, Vitor trabalhou na DIATPS do MPO, com foco no Plano Plurianual, apoiando com análises sobre a participação social e a qualidade dos planos submetidos pelos ministérios. Anteriormente, Vitor trabalhou com consultoria para o setor privado e no Programa de Alimentação Mundial da ONU.

Referências

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INFRAESTRUTURA E INDÚSTRIAS DE BASE (ABDIB). Investimento em Infraestrutura: realidade e necessidade. ABDIB, 2022a. Disponível em: <https://www.abdib.org.br/wp-content/uploads/2022/06/Investimento-em-Infraestrutura_Realidade-e-Necessidade_maio-2022.pdf>. Acesso em: 16 nov 2023.

_____. Livro Azul da Infraestrutura: uma radiografia dos projetos de infraestrutura no Brasil, ABDIB, 2022b. Disponível em: <https://www.abdib.org.br/wp-content/uploads/2022/11/Livro-Azul-da-Infraestrutura_Abdib_2022_FINAL.pdf>. Acesso em: 16/11/2023>.

AGÊNCIA BRASIL. Presidente Lula abre plenárias estaduais do PPA Participativo na Bahia. 11 maio 2023. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2023-05/presidente-lula-abre-plenarias-estaduais-do-ppa-participativo-na-bahia>>. Acesso em 22 dez 2023.

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

AVELINO, D. P. de; SANTOS, J. C. dos. Controle social e transversalidades: sinais de participação no planejamento governamental brasileiro. In: CARDOSO JR., José Celso; SANTOS, Eugênio A. Vilela dos orgs.). PPA 2012-2015: Experimentalismo institucional e resistência burocrática. Brasília: Ipea, 2015, pp. 207-31.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). Parcerias público-privadas: implementando soluções no Brasil. Módulo 1. Unidade 1. Visão geral das PPP, 2023.

BARANDIARAN, X. E.; CALLEJA-LÓPEZ, A.; MONTERDE, A. Decidim: political and technopolitical networks for participatory democracy. White Paper. Version 0.8 (07/03, 2018). Disponível em: ht-

[tps://ajbcn-meta-decidim.s3.amazonaws.com/uploads/decidim/attachment/file/2005/White_Paper.pdf](https://ajbcn-meta-decidim.s3.amazonaws.com/uploads/decidim/attachment/file/2005/White_Paper.pdf). Acesso em 27 dez 2023.

BEZERRA, C. de P. Do poder popular ao modo petista de governar: mudanças no significado da participação para o Partido dos Trabalhadores. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.11606/D.8.2014.tde-06102014-105726>>. Acesso em: 26 dez 2023

BEZERRA, C. de P. Why do political parties promote participatory governance? The Brazilian Workers' Party case. *Critical Policy Studies*, v. s/n, p. s/n, 2022.

BEZERRA, C. de P.; ALMEIDA, D. R.; LAVALLE, A. G.; DOWBOR, M. Desinstitucionalização e resiliência dos conselhos no governo Bolsonaro. *DADOS-REVISTA DE CIENCIAS SOCIAIS*, 2024 (forthcoming).

BRASIL. Constituição da República Federal do Brasil de 1988. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm >.

_____. Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>.

_____. Lei n.º 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN. 2006. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11346.htm>. Acesso em: 27 dez 2023.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Plano plurianual 2008-2011: projeto de lei MPO/SPI. Brasília: MP, 2007a.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Manual de Elaboração: Plano Plurianual 2008-2011. MPO/SPI. Brasília: MP, 2007b.

_____. Decreto n.º 6.040, de 7 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. 2007c. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm>. Acesso em 26 dez 2023.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Estudo da dimensão territorial para o planejamento. 7v. Brasília, 2008. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/123456789/404>>. Acesso em: 16 nov 2023.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Orientações para elaboração do Plano Plurianual 2012-2015. - Brasília: MP, 2011a.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Plano Plurianual 2012-2015: projeto de lei / Ministério do Planejamento, 2011b.

_____. Plano Mais Brasil PPA 2012-2015: agendas transversais – monitoramento participativo: ano base 2013”. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégico; Secretaria-Geral da Presidência da República, Secretaria Nacional de Articulação Social - Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/SPI, 2014a. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/arquivos/planejamento/arquivos-e-imagens/secretarias/arquivo/spi-1/ppa-1/arquivos/170331_SumrioExecutivo_AnoBase2013.pdf>. Acesso em 22 out 2023.

_____. Secretaria-Geral da Presidência da República. Participação social no Brasil: entre conquistas e desafios. Brasília: Secretaria-Geral da Presidência da República, 2014b. Disponível em: <https://issuu.com/secretariageralpr/docs/participacao_social_no_brasil>. Acesso em: 20 abr. 2019.

_____. Lei n.º 13.257, de 08 de março de 2016. Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância. 2016. Disponível em:

<<https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=13257&ano=2016&ato=306QzZq50dZpWtF48>>. Acesso em: 26 dez 2023.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégico; Secretaria-Geral da Presidência da República, Secretaria Nacional de Articulação Social. Agendas ODS no SIOOP Relatório Anual de Monitoramento Ano-base 2017". Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/SPI, 2018a. Disponível em: <<https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/plano-plurianual/ppa/arquivos/ppas-antiores/ppa-2016-2019/ppa-2016-2019>>. Acesso em 22 out 2023.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Avaliação de Políticas Públicas Guia prático de análise ex post. Volume 2. 2018b. Disponível em: <<https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/downloads/guiaexpost.pdf/view>>. Acesso em 18 dez 2023.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão n.º 2515/2019. Plenário. Relator: Vital do Rego. Processo TC 037.320/2018-1. Ata 40/2019. Brasília, DF, Sessão 16/10/2019. 2019a.

_____. Ministério da Economia. Manual Técnico do Plano Plurianual 2020-2023. Brasília: ME, 2019b.

_____. Decreto n.º 10.531, de 26 de outubro de 2020. Institui a Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil no período de 2020 a 2031. Brasília, DF, 2020a.

_____. Lei n.º 14.116, de 31 de dezembro de 2020. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2021 e dá outras providências. 2020b. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14116.htm>. Acesso em 12/11/2023.

_____. Ministério da Economia. Gasto Tributário. Conceito e Critérios de Classificação. 2020c. Disponível em: <<https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/>>

renuncia/gastos-tributarios-bases-efetivas/sistema-tributario-de-referencia-str-v1-02.pdf/view>. Acesso em 21 dez 2023.

_____. Ministério da Economia. Boletim mensal sobre os subsídios da União – Dedução de Despesas com Educação do Imposto de Renda Pessoa Física, Edição n.º 18 de junho/2020. 2020d. Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/boletins/boletim-subsidios>>. Acesso em: 21 dez 2023.

_____. Lei n.º 14.194, de 20 de agosto de 2021. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2022 e dá outras providências. 2021. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14194.htm>. Acesso em 12/11/2023.

_____. Lei n.º 14.436, de 9 de agosto de 2022. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2023 e dá outras providências. 2022a. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/l14436.htm#anexo4.1>. Acesso em 12 nov 2023.

_____. Tribunal de Contas da União (TCU). Acórdão N.º 1.481/2022. Plenário. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Sessão de 29/6/2022. 2022b. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2541447>>. Acesso em: 21 dez 2023.

_____. Ministério da Economia. Manual Técnico dos Benefícios Financeiros e Creditícios. 2022c. Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/avaliacao-de-politicas-publicas/subsidios/manual-tecnico-dos-beneficios-financeiros-e-crediticios-mtbf-1/mtbfc-agosto-22.pdf>>. Acesso em 12 nov 2023.

_____. Ministério da Saúde. Atenção Primária e Atenção Especializada: Conheça os níveis de assistência do maior sistema público de saúde do mundo. 29/03/2022. 2022d. Disponível em: <<https://aps.saude.gov.br/noticia/16496>>. Acesso em: 27 dez 2023.

_____. Relatório Final do Conselho de Participação Social. Gabinete de Transição Presidencial. Brasília, 2022e. (mimeo)

_____. Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria Nacional de Planejamento. Manual Técnico do Plano Plurianual (MTPPA) 2024-2027. 2023a. Disponível em: <<https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/plano-plurianual/arquivos/manual-tecnico-do-plano-plurianual-2024-2027>>. Acesso em: 14 dez 2023.

_____. Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria Nacional de Planejamento. Guia de Apoio à Elaboração do PPA 2024-2027. 2023b. Disponível em: <<https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/plano-plurianual/arquivos/guia-de-apoio-a-elaboracao-do-ppa-2024-2027/20230727guiappa2024-2027.pdf/view>>. Acesso em: 14 dez 2023.

_____. Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 28, de 2023 (PPPA 2024-2027). 2023c. Disponível em: <<https://www.congressional.leg.br/materias/pesquisa/-/materia/159634>>. Acesso em: 14 nov 2023.

_____. Casa Civil. Novo PAC: desenvolvimento e sustentabilidade. 2023d. Disponível em: <<https://www.gov.br/casacivil/novopac>>. Acesso em: 20 dez 2023.

_____. Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria Nacional de Planejamento. Agenda Transversal Crianças e Adolescentes PPA 2024-2027. 2023e. Disponível em: <<https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/plano-plurianual/paginas/relatorios-planejamento-nacional>>. Acesso em: 30 nov 2023.

_____. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei n.º 5786/2023. Institui o Plano Regional de Desenvolvimento do Centro-Oeste para o período de 2024 a 2027. 2023f. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2408306>>. Acesso em: 06 dez 2023.

_____. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei n.º 5787/2023. Institui o Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia para

o período de 2024 a 2027. 2023g. Disponível em: < <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2408311>>. Acesso em: 06 dez 2023.

_____. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei n.º 5789/2023. 2023h. Disponível em: < <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2408364>>. Acesso em: 06 dez 2023.

_____. Congresso Nacional. Projeto de Lei do Congresso Nacional n.º 4, de 2023 (LDO 2024). 2023i. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/lido/2024/tramitacao/proposta-do-poder-executivo>>. Acesso em: 16 nov 2023.

_____. Manual Técnico do Orçamento 2024. 2023j. Disponível em: <<https://www1.siof.planejamento.gov.br/mto/doku.php>>. Acesso em: 16 nov 2023.

_____. Congresso Nacional. Parecer n.º 31, de 2023. Da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, sobre o Projeto de Lei do Congresso Nacional n.º 28, de 2023, que institui o Plano Plurianual da União para o período de 2024 a 2027. 2023k. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9521299&ts=1702914070933&disposition=inline>>.

_____. Secretaria Geral; Ministério de Planejamento e Orçamento. Relatório da Participação Social no PPA 2024-2027. 2023l. Disponível em: <<https://www.gov.br/planejamento/relatorio-ppaparticipativo>>. Acesso em 14 nov 2023.

_____. Ministério de Planejamento e Orçamento. Anexos da Mensagem Modificativa do PLPPA 2024-2027. 2023m. Disponível em: <<https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/plano-plurianual/arquivos/projeto-de-lei-ppa-2024-2027/pl-anexos-atualizados.pdf>>. Acesso em: 26 dez 2023.

_____. Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm) – 5ª fase – 2023 a 2027.

2023n. Disponível em: <<https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/prevencao-e-controle-do-desmatamento/amazonia-ppcdam-1/5a-fase-ppcdam.pdf>>. Acesso em 27 dez 2023.

_____. Ministério da Fazenda. Plano de Transformação Ecológica (PTE). 2023o. Disponível em: <<https://www.gov.br/fazenda/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/transformacao-ecologica>>. Acesso em 27 dez 2023.

_____. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Plano Brasil sem Fome. 2023p. Disponível em: <<https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/brasil-sem-fome>>. Acesso em 27 dez 2023.

_____. Relatório da Plataforma: Processo digital do PPA Participativo, 11 de maio a 16 de julho de 2023. Secretaria-Geral da Presidência da República. Brasília, 2023q. Disponível em: <https://brasilparticipativo.presidencia.gov.br/rails/active_storage/blobs/redirect/eyJfcmFpbHMiOmsibWVzc2FnZSI6IkJBaHBBaElxliwi-ZXhwljpodWxsLCJwdXliOiJibG9iX2lkIn19--088a2f143c1f4e5a-2669c8f9c8fe47bcd90959eb/PLATAFORMA%20-%20Relat%-C3%B3rio%20da%20plataforma%20Brasil%20Participativo.pdf>. Acesso em: 27 dez 2023.

_____. Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria Nacional de Planejamento. Agenda Transversal Ambiental PPA 2024-2027. 2024. Disponível em: <<https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/plano-plurianual/paginas/relatorios-planejamento-nacional>>. Acesso em: 25 jan 2024.

CARDOSO JR., C.; SANTOS, E. A. V. dos. PPA 2012 - 2015: experimentalismo institucional e resistência burocrática. Brasília: Ipea, 2015. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3539/1/PPA%202012-2015%20experimentalismo%20institucional%20e%20resistencia%20burocratica.pdf>>. Acesso em: 26 dez 2023.

CARDOSO JR, J. C.; CUNHA, A. S. (org.). Planejamento e avaliação de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2015.

CARDOSO JR., J. C. Raízes da submissão do PPA à lógica orçamentária no Brasil pós CF-1988. *Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento*, Brasília, Volume 9, no 1, p. 25 – 38. 2019.

CARDOSO JR., J. C.; COUTO, L. F.; GARCIA, R. C. Ousadia e transformação: proposta para remontar o Sistema Federal de Planejamento. In: *Boletim de Análise Político-Institucional*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada n.34, mar. 2023. Planejamento e Orçamento nas Escalas Subnacionais. Brasília: Ipea, 2023. Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11827>>. Acesso em 30 out 2023.

COLIGAÇÃO BRASIL DA ESPERANÇA. Diretrizes para o programa de reconstrução e transformação do Brasil (2023-2026). Lula Alckmin 2023-2026. Coligação PT, PSB, PCdoB, PV, PSol, Rede Sustentabilidade e Solidariedade), agosto de 2022. Disponível em: <<https://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2022/BR/BR/544/candidatos/280001607829/pje-3b1196fd-Proposta%20de%20governo.pdf>>. Acesso em: 20 dez 2023.

COUTO, L. F. Planejamento e orçamento participativos à luz da trajetória dos PPAs federais. *Revista Campo de Públicas: Conexões e Experiências*, v. 1, n. 1, p. 51-69, jan./jul. 2022.

COUTO, L. F.; CARDOSO JR, J. C. (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.

DOWNES, R.; VON TRAPP, L.; NICOL, S. Gender budgeting in OECD countries. 2017. *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 2016/3. OECD. Disponível em: <<https://www.oecd.org/gender/Gender-Budgeting-in-OECD-countries.pdf>>. Acesso em: 24 out 2023.

GABINETE DE TRANSIÇÃO GOVERNAMENTAL. Relatório final. Dezembro de 2022. Disponível em: <<https://drive.google.com/file/d/1MowOJCT5LLizhcnFxxPKDFdqxlMoCvgX/view>>. Acesso em: 27 dez 2023.

GARCIA, R. C. 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.

JANNUZZI, P. de M. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. Revista do Serviço Público, 56(2), p. 137-160. 2005.

KAKWANI, N. Performance in living standards: an international comparison. Journal of Development Studies, v.41, n. 2, August 1993, pp.307-336.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Pesquisa Nacional de Saúde 2019: Ciclos de Vida. Rio de Janeiro: IBGE, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Ministério da Saúde, 2021. Disponível em: <<https://www.pns.icict.fiocruz.br/wp-content/uploads/2021/12/liv101846.pdf>>. Acesso em: 03 ago. 2023.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). Censo Escolar da Educação Básica 2022. Resumo Técnico. Brasília, 2023.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC). Summary for policymakers. In: Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Field, C.B., V.R. Barros, D.J. Dokken, K.J. Mach, M.D. Mastrandrea, T.E. Bilir, M. Chatterjee, K.L. Ebi, Y.O. Estrada, R.C. Genova, B. Girma, E.S. Kissel, A.N. Levy, S. MacCracken, P.R. Mastrandrea, and L.L. White (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA, pp. 1-32.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Brasil 2035: cenários para o desenvolvimento. Rio de Janeiro/Brasília: Ipea-Assecor, 2017.

_____. Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. 2023. Disponí-

vel em: <<https://www.ipea.gov.br/ods/ods5.html>>. Acesso em: 20 nov 2023.

_____. Indicadores propostos para Dimensão Estratégica do PPA, Brasília: Ipea, 2023. No prelo.

_____. Relatório do processo participativo em torno do PPA 2024-2027. Brasília, 2023. (mimeo)

LAVALLE, A. G.; GUICHENEY, H.; BEZERRA, C. de P. O papel dos Estados na normatização de conselhos municipais de políticas públicas. In: Pedro Palotti; Elaine Cristina Licio; Sandra Gomes; Catarina Ianni Segatto; André Luis Nogueira da Silva. (Org.). E os Estados? Federalismo, relações intergovernamentais e políticas públicas no Brasil contemporâneo. 01ed. Brasília: Ipea, 2023, v. 01, p. 237-263.

MERESSI, F. S. Plano Plurianual (PPA) e Desenvolvimento. Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento, vol. 12. 2022.

NETO, R. M. Desafios do Planejamento Plurianual: uma análise dos PPA 2004-2007 e 2012-2015 sob o prisma do triângulo de governo de Carlos Matus. 2018. Dissertação (Mestrado em Mestrado Profissional em Políticas Públicas e Desenvolvimento) - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, 2018.

O ESTADO DE SÃO PAULO. Governo Lula: saiba quem é quem na equipe de transição. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/politica/governo-lula-saiba-quem-e-quem-na-equipe-de-transicao/>>. Acesso em: 15 dez 2023.

OLIVEIRA, V. R. de. Participação social nos planos plurianuais do governo federal: uma história recente. Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento. Brasília, v. 3, n. 1. 2013.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OCDE). 2015 OECD Recommendation of the Council on Gender Equality in Public Life. OECD, 2016. <https://doi.org/10.1787/9789264252820-en>. Acesso em: 24 out 2023.

PARES, A. VALLE, B. A Retomada do Planejamento Governamental no Brasil e seus Desafios. In GIACOMONI, James e PAGNUS-SAT, José Luiz (ORGs). Planejamento e orçamento governamental. Coletânea. Brasília, Enap, 2006.

PAULO, L. F. A. O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. Revista do Serviço Público, v. 61, n. 2, p. 171-187. 2010. Disponível em: <<https://doi.org/10.21874/rsp.v61i2.44>>

REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR (PENSSAN). Insegurança alimentar e desigualdades de raça/cor da pele e gênero: II VIGISAN - Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil. 2023. Disponível em: <<https://olheparaafome.com.br/wp-content/uploads/2023/06/OLHERacaEGenero-Diag-v7-R05-26-06-2023.pdf>>. Acesso em: 27 dez 2023.

RODRIGUES, J. M.; XAVIER, E. de M. (2019). A Transversalidade e os Planos Plurianuais: A História Contada por Três Ciclos de Elaboração e Gestão do Plano Federal. Revista Brasileira de Administração Política, 10(2), 83. Disponível em: <<https://periodicos.ufba.br/index.php/rebap/article/view/31956>>. Acesso em 10 dez 2023.

SERRA, J. Visor Ipea, ano 1, n. 0, maio 1996.

TEIXEIRA, A. C. C.; SOUZA, C. H. L.; LIMA, P. P. F. Arquitetura da Participação Social no Brasil: uma leitura das representações políticas nos espaços nacionais. Texto para Discussão Ipea, n. 1735, p. 48, 2012.

VERA, E. I.; LAVALLE, A. G. Arquitetura da participação e controles democráticos no Brasil e no México. Novos estudos CEBRAP, n. 92, p. 105-121, 2012.



Anexo 1

Pesquisa - Processo de Elaboração do PPA 2024-2027 -
SEPLAN/MPO

Olá! Você está convidado(a) a preencher uma pesquisa sobre a elaboração do Plano Plurianual (PPA) 2024-2027. Ela visa coletar opiniões dos participantes para podermos aperfeiçoar as próximas edições desse processo.

Nessa pesquisa, que tem a duração aproximada de 15 minutos, você responderá questões sobre a preparação para o PPA, oficinas de construção dos programas, novidades metodológicas do plano e sua utilidade.

Você encontrará opções de resposta numa escala que vai de 1 a 6, sendo:

1. Discordo integralmente
2. Discordo parcialmente
3. Indiferente
4. Concordo parcialmente
5. Concordo integralmente
6. Não se aplica

Além disso, haverá campos específicos para discorrer, de maneira aberta, sobre itens que você deseje abordar de forma mais detalhada.

A pesquisa não é nominal, mas lembre-se de identificar seu cargo, o órgão em que atua, bem como a área: setorial de planejamento/finalística/secretaria-executiva/ gabinete do ministro/ assessoria de participação social/ outros. Também é necessário indicar se participou da elaboração de algum PPA anterior.

Agradecemos sua participação!

Existem 49 questões neste questionário.

Identificação

1. Cargo

Por favor, coloque sua resposta aqui:

2. Órgão

Escolha uma das seguintes respostas:

Favor escolher apenas uma das opções a seguir:

- Advocacia-Geral da União
- Banco Central do Brasil
- Casa Civil - PR
- Controladoria-Geral da União
- Gabinete de Segurança Institucional - PR
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
- Ministério da Agricultura e Pecuária
- Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação
- Ministério da Cultura
- Ministério da Defesa
- Ministério da Educação
- Ministério da Fazenda
- Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos
- Ministério da Igualdade Racial
- Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional
- Ministério da Justiça e Segurança Pública
- Ministério da Pesca e Aquicultura
- Ministério da Previdência Social
- Ministério da Saúde
- Ministério das Cidades
- Ministério das Comunicações
- Ministério das Mulheres

- Ministério das Relações Exteriores
- Ministério de Minas e Energia
- Ministério de Portos e Aeroportos
- Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar
- Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome
- Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços
- Ministério do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte
- Ministério do Esporte
- Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima
- Ministério do Planejamento e Orçamento
- Ministério do Trabalho e Emprego
- Ministério do Turismo
- Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania
- Ministério dos Povos Indígenas
- Ministério dos Transportes
- Ministério Público da União
- Presidência da República
- Secretaria de Comunicação Social - PR
- Secretaria-Geral - PR
- Secretaria de Relações Institucionais - PR
- Outros:

3. Área de atuação

Escolha uma das seguintes respostas:

Favor escolher apenas uma das opções a seguir:

- Setorial de Planejamento
- Área Finalística

- Secretaria Executiva
- Gabinete do Ministro
- Assessoria de Participação Social
- Outros:

4. Participou da elaboração de algum PPA anterior?

Escolha uma das seguintes respostas:

Favor escolher apenas uma das opções a seguir:

- Sim
- Não

1. Preparação

Escolha uma das seguintes respostas:

Favor escolher apenas uma das opções a seguir:

- Discordo integralmente
- Discordo parcialmente
- Indiferente
- Concordo parcialmente
- Concordo integralmente
- Não se aplica

1. A série de webinários “Elaboração do Plano Plurianual (PPA) 2024-2027”, realizada de 20 a 24 de março de 2023, permitiu adequada compreensão sobre a metodologia do plano.

2. O Manual do PPA 2024-2027 é claro sobre a metodologia e estrutura do PPA 2024-2027, sendo instrumento adequado para esclarecer dúvidas sobre a referida metodologia.

3. O Guia de Apoio à Elaboração do PPA 2024-2027 facilitou a compreensão da metodologia do plano.

4. O Canvas fornecido previamente ao primeiro ciclo de oficinas (construção dos programas e de seus objetivos-gerais) foi um ins-

trumento útil para preparação interna do órgão.

5. O prazo para a preparação do Canvas foi adequado.

6. Os pontos focais na SEPLAN prestaram os devidos esclarecimentos e deram o devido suporte na fase anterior ao início das oficinas.

7. As reuniões realizadas com a equipe da SEPLAN na fase preparatória foram importantes na etapa preliminar às oficinas e auxiliaram os órgãos a chegarem mais preparados na etapa de construção dos programas.

8. Cite até 3 pontos fortes desta etapa. Por favor, coloque sua resposta aqui:

9. Cite até 3 pontos a serem melhorados. Por favor, coloque sua resposta aqui:

2. Oficinas de construção dos programas

Escolha uma das seguintes respostas:

Favor escolher apenas uma das opções a seguir:

- Discordo integralmente
- Discordo parcialmente
- Indiferente
- Concordo parcialmente
- Concordo integralmente
- Não se aplica

1. O formato das oficinas, presencial, realizadas na ENAP, foi adequado.

2. A divisão das oficinas em dois ciclos, primeiro realizadas por ministério e depois por programa, foi importante para a definição dos programas, objetivos gerais, objetivos específicos e indicadores.

3. As dinâmicas em grupo e discussões coletivas auxiliaram para que, ao final da oficina, os resultados esperados fossem

alcançados.

4. Foi importante a participação de outros órgãos para ampliar as discussões e fomentar as transversalidades.

5. A carga horária das oficinas, considerando o número de pessoas envolvidas e as demais atividades dos órgãos, foi suficiente.

6. Os facilitadores da ENAP conduziram as oficinas de forma satisfatória.

7. A equipe da SEPLAN prestou os esclarecimentos necessários e deu suporte metodológico adequado às discussões.

8. IBGE e IPEA deram contribuições significativas para as discussões das oficinas.

9. O(a) secretário(a) executivo(a) ou ministro(a) participou diretamente da validação dos programas e respectivos objetivos-gerais (1º ciclo de oficinas).

10. O(a) secretário(a) executivo(a) ou ministro(a) participou diretamente da definição dos indicadores e das metas relativas aos objetivos específicos dos programas (2º ciclo de oficinas).

11. As reuniões bilaterais ou intersetoriais promovidas pela SEPLAN favoreceram a integração com outras unidades do governo durante a elaboração dos programas.

12. O Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) é satisfatório para a elaboração do PPA.

13. Cite até 3 pontos fortes desta etapa. Por favor, coloque sua resposta aqui:

14. Cite até 3 pontos a serem melhorados. Por favor, coloque sua resposta aqui:

3. Novidades do plano

Escolha uma das seguintes respostas:

Favor escolher apenas uma das opções a seguir:

- Discordo integralmente
- Discordo parcialmente
- Indiferente

- Concordo parcialmente
 - Concordo integralmente
 - Não se aplica
1. A Dimensão Estratégica do PPA (Visão de futuro, Valores, Diretrizes, Objetivos Estratégicos e indicadores-chave) auxiliou na elaboração dos programas e seus atributos.
 2. O processo (comunicação, apoio da SEPLAN, manuais, SIOP, prazos) relacionado a integração do PPA 2024-2027 com os Planos Regionais de Desenvolvimento foi adequado.
 3. A marcação das agendas transversais e a definição de metas para públicos específicos contribuíram para o aperfeiçoamento dos atributos do programa.
 4. Os atributos do PPA marcados para cada agenda transversal refletem a visão do meu órgão sobre a sua contribuição para os temas das agendas transversais.
 5. As propostas da participação social serviram de insumo para o desenho dos programas.
 6. A equipe da SEPLAN prestou os esclarecimentos necessários e deu suporte metodológico adequado para análise e incorporação das contribuições da participação social.
 7. O prazo para a incorporação das propostas da participação social foi suficiente.
 8. A participação social promoveu o interesse da alta administração do meu órgão no PPA como um todo.
 9. Cite até 3 principais dificuldades dessas novidades.

4. Qualidade e utilidade do plano

Escolha uma das seguintes respostas:

Favor escolher apenas uma das opções a seguir:

- Discordo integralmente
- Discordo parcialmente
- Indiferente

Reconstrução do Planejamento Nacional: Inovações e Desafios do PPA 2024-2027

- Concordo parcialmente
- Concordo integralmente
- Não se aplica

1. A análise de consistência realizada pela SEPLAN aumentou a qualidade do(s) programa(s) sob responsabilidade do meu órgão.
2. O processo de elaboração do PPA foi útil para o planejamento estratégico do meu órgão.
3. Os indicadores-chave nacionais da camada estratégica serão utilizados para monitoramento e avaliação dos resultados da atuação do meu órgão.
4. O processo de elaboração do PPA aumentou a integração interna no meu órgão.
5. A elaboração do PPA contribuiu e poderá contribuir para a elaboração da proposta orçamentária do órgão.

5. Revisão e Monitoramento

Escolha uma das seguintes respostas:

Favor escolher apenas uma das opções a seguir:

- Discordo integralmente
- Discordo parcialmente
- Indiferente
- Concordo parcialmente
- Concordo integralmente
- Não se aplica

1. A revisão do PPA deve ter sistemática semelhante à da elaboração do plano, inclusive com a realização de oficinas.
2. As reuniões bilaterais ou multissetoriais promovidas pela SEPLAN podem favorecer o monitoramento das metas sob a responsabilidade do meu órgão.
3. O monitoramento intensivo das prioridades do PPA pode contribuir para o alcance de suas metas. O SIOP é instrumento adequado para o monitoramento do PPA.

4. A integração entre o planejamento e o orçamento é fator crítico para o monitoramento dos resultados do PPA.
5. A definição da governança das agendas transversais é fator crítico para o seu monitoramento e geração de resultados.
6. A participação social é essencial no monitoramento do PPA.
7. Cite até 3 pontos críticos para o monitoramento do PPA. Por favor, coloque sua resposta aqui:

6. Comentários Gerais

Por favor, coloque sua resposta aqui:

Obrigado!

**Reconstrução do Planejamento Nacional:
Inovações e Desafios do PPA 2024-2027**

Ficha técnica

Ministra do Planejamento e Orçamento

Simone Nassar Tebet

Secretário-Executivo

Gustavo José de Guimarães e Souza

Secretário Executivo Adjunto

Márcio Luiz de Albuquerque Oliveira

Secretário de Orçamento Federal

Paulo Roberto Simão Bijos

Secretária de Assuntos Internacionais e Desenvolvimento

Renata Vargas Amaral

Secretário de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos

Sergio Pinheiro Firpo

Secretário de Articulação Institucional

João Victor Villaverde de Almeida

Secretária Nacional de Planejamento

Leany Barreiro de Sousa Lemos

Secretária Nacional Adjunta de Planejamento

Virgínia de Ângelis Oliveira de Paula

Chefe de Gabinete

Riane Ribeiro Carvalho

Subsecretário de Coordenação do Sistema de Planejamento

Estela Alves de Medeiros

Subsecretário de Planejamento de Longo Prazo

Vinicius Pereira Andrade

Subsecretário de Programas das Áreas Econômicas e Especiais

Hugo Torres do Val

Subsecretário de Programas Sociais, Áreas Transversais e Multissetoriais e Participação Social

Danyel Iório de Lima

Subsecretária de Programas de Infraestrutura e Planejamento Territorial

Flávia Pedrosa Pereira

Assessoria

Ariel Cecilio Garces Pares

Daiane Boelhouwer Menezes

Maria Raquel Mesquita Melo

Equipe Técnica de Planejamento Governamental

Alexandre Sergio Piovesan

Alyson Canindé Macedo de Barros

Andréa Costa Magnavita

Andrea Thalhofer Ricciardi

Antônio Paulo Barêa Coutinho

Ficha técnica

Bernardo de Almeida Tannuri Laferté
Carlos Tadeu Assumpção de Pinho
César Augusto Assis Mascarenhas de Oliveira
Cristiane Gonzaga Chaves de Carvalho
Cristiano Ordones Portugal
Daniel Souza Coelho
Danielle Cavagnolle Mota
Diego Pereira de Oliveira
Dorotea Blos
Eduardo Rodrigues da Silva
Eduardo Santos Toledo Neto
Erick Fagundes Ribeiro
Fábio Régis Sparremberger
Fabíola Rocha Caires
Gustavo Teixeira Lino
Ismael Damasceno Pavani
João Carlos Gonçalves Barreto
Josefa de Fátima Araújo Ribeiro
Lizandra Serafim
Luciana Machado Teixeira Fabel
Marcelo Aguiar Cerri
Márcia Ribeiro Fantuzze Dias
Márcio Gimene de Oliveira
Marco Antonio de Oliveira
Mariana Meirelles Nemrod Guimarães
Paulo França de Oliveira
Pedro Emilio Pereira Teodoro
Priscila Carvalho Soares
Rafael Henrique Cerqueira
Rafael Pereira Torino

Ricardo Dislich
Shirley Mafra Holanda Maia
Suripongse Naibert Chimpliganond
Tarcísio Henke Fortes
Thomaz Fronzaglia
Valéria Cristina Passos Valentim
Vitor de Lima Magalhães
Welton Batista de Barros

Estagiários

Ana Caroline de Sousa Santos
Caio Antunes Costa Monteiro Chaves
Pamella Dayane Alencar

Organizadoras

Leany Barreiro de Sousa Lemos
Daiane Boelhouver Menezes
Luciana Mendes Santos Servo



“Este Plano Plurianual que concluímos e entregamos, agora, ao Congresso Nacional, traz duas conquistas extraordinárias.

A primeira é que o Estado brasileiro retomou a sua capacidade de planejamento. Sem deixar de lado o que é urgente, o que é preciso fazer para resolver os muitos problemas que não podem esperar, voltamos a olhar para o futuro. E a traçar as rotas do desenvolvimento justo e inclusivo.

A segunda conquista é que a sociedade voltou a ter um papel fundamental nas definições estratégicas de nosso país. A participação social, que ficou por anos abandonada, está de volta. De volta a uma centralidade que nunca deveria ter perdido.”

Presidente Luis Inácio Lula da Silva

Discurso no Palácio do Planalto, em 30/08/2023, por ocasião da entrega do PL PPA 2024-2027 ao Presidente do Congresso Nacional

“A união e a reconstrução que pregamos é, afinal, literal. Recuperar a capacidade de planejamento é uma de nossas missões mais relevantes. O PPA2024-2027 não está apenas para cumprir o artigo 165 da Constituição, como uma obrigação legal que pouco depois de seu envio é esquecido por todos. Os programas, os objetivos e as metas estabelecidos no PPA materializam os compromissos do governo federal com a sociedade para o período de quatro anos. O PPA se constitui, assim, no principal instrumento para orientar políticas públicas e ações de governo nas diferentes esferas, na direção do desenvolvimento sustentável, com inclusão e diversidade.”

Simone Tebet, Ministra do Planejamento e Orçamento

Exposição de Motivos enviada com o PLPPA 2024-2027 à Presidência da República em 29/08/2023

“O PPA do governo Lula para o período 2024/27, que relatei no Congresso Nacional, segue os mais modernos padrões mundiais de gestão. É tecnicamente impecável. Mas sua maior virtude é ter sido elaborado com ampla participação popular. A reconstrução do planejamento brasileiro foi feita com destaque para as agendas transversais de mulheres, meio ambiente, igualdade racial, crianças e adolescentes e povos indígenas. O Brasil que planejamos e aprovamos no Parlamento para os próximos anos, expressa a voz e a diversidade do nosso povo!”

Deputado Bohn Gass (PT/RS)



SECRETARIA
NACIONAL DE
PLANEJAMENTO

MINISTÉRIO DO
PLANEJAMENTO
E ORÇAMENTO

