

NOTA TÉCNICA CONJUNTA Nº 3/2019

SUBSÍDIOS À APRECIÇÃO DO PROJETO DE LEI DO PLANO PLURIANUAL PARA O PERÍODO DE 2020 A 2023

PLN Nº 21/2019



Endereço na internet: https://www12.senado.leg.br/orcamento/resultadopesquisa?tipo_estudo=notas-tecnicas-e-informativos

E-mail: conof@camara.gov.br e conorf@senado.leg.br

MESA DO CONGRESSO NACIONAL

Senador Davi Alcolumbre (DEM – AP)
Presidente

Deputado Marcos Pereira (Republicanos – SP)
1º Vice-Presidente

Senador Lasier Martins (Podemos – RS)
2º Vice-Presidente

Deputada Soraya Santos (PL – RJ)
1ª Secretária

Senador Eduardo Gomes (MDB – TO)
2º Secretário

Deputado Fábio Faria (PSD – RN)
3ª Secretário

Senador Luis Carlos Heinze (PP – RS)
4ª Secretário

MESA DO SENADO FEDERAL

Senador Davi Alcolumbre (DEM – AP)
Presidente

Senador Antonio Anastasia (PSDB – MG)
1º Vice-Presidente

Senador Lasier Martins (Podemos – RS)
2º Vice-Presidente

Senador Sérgio Petecão (PSD – AC)
1º Secretário

Senador Eduardo Gomes (MDB – TO)
2º Secretário

Senador Flávio Bolsonaro (PSL – RJ)
3º Secretário

Senador Luis Carlos Heinze (PP – RS)
4ª Secretário

MESA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Deputado Rodrigo Maia (DEM-RJ)
Presidente

Deputado Marcos Pereira (Republicanos – SP)
1º Vice-Presidente

Deputado Luciano Bivar (PSL – PE)
2º Vice-Presidente

Deputada Soraya Santos (PL – RJ)
1ª Secretária

Deputado Mário Heringer (PDT – MG)
2º Secretário

Deputado Fábio Faria (PSD – RN)
3º Secretário

Deputado André Fufuca (PP – MA)
4ª Secretário

NOTA TÉCNICA CONJUNTA Nº 3/2019

ÓRGÃOS RESPONSÁVEIS

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF (SF)
Consultora-Geral: Ana Cláudia Castro Silva Borges
<https://www12.senado.leg.br/institucional/estrutura/orgaosenado?codorgao=1340>
Tel: (61) 3303-3318 | conorf@senado.leg.br

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF (CD)
Diretor: Wagner Primo Figueiredo Júnior
<https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/diretorias/diretoria-legislativa/estrutura-1/conof>
Tel: (61) 3216-5100 | conof@camara.leg.br

ELABORAÇÃO E COORDENAÇÃO TÉCNICA

Fidelis Antonio Fantin Junior
Flavio Diogo Luz
Júlia Marinho Rodrigues
Otávio Gondim Pereira da Costa

Formatação: Priscilla Paz

Impressão: Secretaria de Editoração e Publicações – Senado Federal

APRESENTAÇÃO

A presente nota técnica conjunta traz análise do projeto de lei do plano plurianual para o quadriênio 2020-2023 – PLPPA 2020-2023 (PL nº 21/2019-CN), com o propósito de oferecer elementos que auxiliem a apreciação e a discussão da proposta no âmbito do Congresso Nacional.

O presente trabalho foi elaborado em atendimento à determinação do § 2º do art. 154 da Resolução nº 1, de 2006-CN, o qual estabelece:

Art. 154. ...

[...]

*§ 2º Serão elaboradas, pelos órgãos técnicos especializados em matéria orçamentária das duas Casas, em conjunto, **notas técnicas que servirão de subsídio à análise do projeto** de lei orçamentária anual, de lei de diretrizes orçamentárias, **de lei do plano plurianual** e dos decretos de contingenciamento. [grifou-se]*

Ana Cláudia Castro Silva Borges
Consultora-Geral de Orçamentos,
Fiscalização e Controle – CONORF/SF

Wagner Primo Figueiredo Júnior
Diretor da Consultoria de Orçamento e
Fiscalização Financeira – CONOF/CD

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO | 1

1. INTRODUÇÃO | 5

2. ESTRUTURA E METODOLOGIA DO PLPPA 2020-2023 | 6

3. PLANO PLURIANUAL EM GRANDES NÚMEROS | 9

3.1 Programas Finalísticos | 9

3.1.1 Eixo Institucional | 9

3.1.2 Eixo Social | 10

3.1.3 Eixo Ambiental | 11

3.1.4 Eixo Econômico | 11

3.1.5 Eixo de Infraestrutura | 13

3.1.6 Estratégia de Defesa | 13

3.2 Programas de Gestão e Manutenção | 14

4. CONTEÚDO DO TEXTO E INOVAÇÕES DO PLPPA 2020-2023 | 15

4.1 Destaques do Texto do PLPPA 2020-2023 | 15

4.2 Estrutura e Metodologia do PPA 2020-2023 | 16

4.3 Considerações sobre o Planejamento Governamental | 21

5. CENÁRIO MACROECONÔMICO DO PLPPA 2020-2023 | 22

6. ÁREAS PRIORITÁRIAS | 24

7. CONCLUSÃO | 27

1. INTRODUÇÃO

A Lei do Plano Plurianual (PPA), nos termos do § 1º do art. 165 da Constituição Federal, deve definir, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital, para as despesas delas decorrentes e para as despesas relativas aos programas de duração continuada.

Segundo as normas em vigor, o Projeto de Lei do PPA – PLPPA é encaminhado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto do primeiro ano do mandato. O Projeto de Lei do Plano Plurianual para o período de 2020 a 2023 (PLPPA 2020-2023), cujo lema é “Planejar, Priorizar, Alcançar”, foi enviado tempestivamente pela Mensagem nº 396/2019-CN e tramita junto à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), devendo ser apreciado pelo Congresso Nacional até o final da sessão legislativa de 2019.

De acordo com o Poder Executivo, o Plano foi elaborado tendo em vista a incorporação de três aspectos: simplificação – explicitando no projeto de lei apenas o previsto na Constituição; realismo fiscal – decorrente do arcabouço legal vigente e do contexto atual de restrição de recursos públicos; e integração com os planejamentos estratégicos dos ministérios e com a avaliação de políticas públicas, permitindo efetivar o ciclo orçamentário no governo federal.

Ainda conforme a mensagem, o contexto para implementação do PPA, no período de 2020 a 2023, considera a recuperação gradual da economia brasileira e a busca pela consolidação das condições para o desenvolvimento do País. Assim, a continuidade do ajuste fiscal e das reformas estruturais, com controle dos gastos públicos no longo prazo, e arrefecimento da inflação convergindo para o centro da meta seriam fatores que ajudariam a propiciar um novo ambiente para retomada da atividade econômica e geração de emprego e renda a partir de 2020.

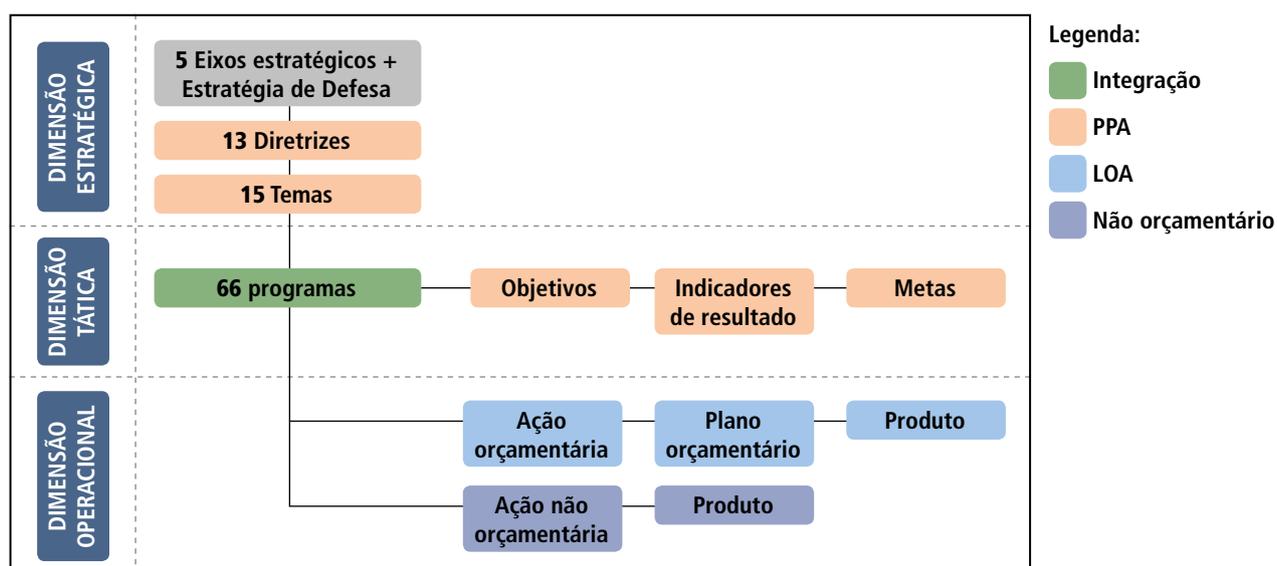
2. ESTRUTURA E METODOLOGIA DO PLPPA 2020-2023

O PLPPA 2020-2023 traz uma mudança estrutural em relação aos modelos anteriores. Segundo a mensagem do projeto, os objetivos dessa alteração são a simplificação metodológica, o realismo fiscal, a integração entre planejamento e avaliação, a visão estratégica e o foco em resultados.

Nesse contexto, o projeto apresenta duas dimensões principais: estratégica, composta por eixos estratégicos, diretrizes e temas; e tática, composta por programas, objetivos, metas e indicadores. Por sua vez, de forma complementar, tem-se a dimensão operacional associada às ações orçamentárias (detalhadas nas leis orçamentárias anuais) e não orçamentárias alinhadas ao planejamento estratégico de cada ministério para fins de monitoramento e avaliação dessas ações.

De forma esquemática, apresenta-se a nova estrutura do plano plurianual:

FIGURA 1. ESTRUTURA DO PLPPA 2020-2023



No âmbito da dimensão estratégica, os 5 **Eixos Estratégicos**, bem como a **Estratégia de Defesa**, podem ser sintetizados como se segue:

- Eixo Institucional:** assegurar que o Estado brasileiro se modernize de forma contínua, aplicando as melhores técnicas, ferramentas e estratégias para exercer suas competências e maximizar o impacto da sua atuação na sociedade. Esse Eixo associa-se, ainda, à formulação de estratégias orientadas para o combate ao crime organizado e à violência.
- Eixo Social:** promover a formulação, implementação e gestão de políticas públicas destinadas a elevar o nível de bem-estar da população brasileira, contribuindo de forma efetiva para: i) redução de desigualdades sociais; ii) promoção e acesso à educação de qualidade; iii) excelência na provisão dos serviços de saúde; iv) fortalecimento da cidadania e v) valorização da primeira infância com a proteção necessária à criança e ao adolescente.
- Eixo Ambiental:** garantir a sustentabilidade dos recursos naturais, conciliando o progresso econômico com a preservação do meio ambiente. A proteção patrimônio ambiental nacional é considerada essencial para assegurar utilização sustentável de ecossistemas, biodiversidade e florestas, bem como para viabilizar o desenvolvimento sustentável.

d) **Eixo Econômico:** zelar pela integridade dos fundamentos da economia brasileira, com foco no crescimento econômico e na estabilidade fiscal e monetária. O eixo econômico incentiva o empreendedorismo, o fortalecimento da produtividade e a construção de soluções conjuntas e integradas entre o setor público e a iniciativa privada.

e) **Eixo de Infraestrutura:** com o intuito de destravar os gargalos logísticos do País e prover as condições essenciais de transporte, energia e mineração, priorizam-se investimentos públicos de forte impacto regional e local, capazes de alavancar o desenvolvimento nacional e promover redução das desigualdades territoriais.

f) **Estratégia de Defesa:** visa a garantir a soberania nacional por meio da proteção do território e da preservação do patrimônio nacional, que são fatores essenciais para assegurar a prevalência da paz e da segurança.

Já as **diretrizes** constituem as orientações prioritárias do governo, alinhadas aos objetivos a serem alcançados durante a vigência do novo PPA. Por sua vez, os **temas** são relacionados à nova estrutura institucional ou organizacional do governo, correspondendo às principais áreas setoriais mobilizadas para o alcance dos objetivos propostos.

Na dimensão tática (programas, objetivos e metas), o **programa** representa o conjunto de iniciativas governamentais organizadas em função de necessidades socioeconômicas, que contém instrumentos, finalidades e fontes de financiamento.

Por sua vez, o **objetivo** corresponde à declaração de resultado a ser alcançado que expressa em seu conteúdo o que deve ser feito para a transformação de determinada realidade e a **meta** é a declaração de resultado a ser alcançado, de natureza quantitativa ou qualitativa, que contribui para o alcance do objetivo.

Em termos de metodologia, os programas não são traduzidos em ações orçamentárias, as quais permanecerão discriminadas exclusivamente nas leis orçamentárias anuais. Dessa forma, os programas se tornaram a ligação entre o PPA e a LOA. Entretanto, não constam do projeto os programas destinados exclusivamente às ações orçamentárias do tipo operação especial, os quais farão parte apenas das leis orçamentárias.

As leis orçamentárias anuais explicitarão as vinculações entre ações orçamentárias e os programas do PPA para 2020-2023. Cada ação orçamentária estará vinculada a um único programa, exceto as ações padronizadas.

Os programas dividem-se em duas categorias: finalísticos e de gestão, assim definidos:

I - **Programas Finalísticos:** conjuntos de ações orçamentárias e não orçamentárias de unidade responsável, suficientes para enfrentar problema da sociedade, conforme objetivos e metas;

II - **Programas de Gestão:** conjuntos de ações orçamentárias e não orçamentárias, que não são passíveis de associação aos programas finalísticos, relacionados à gestão da atuação governamental ou à manutenção da capacidade produtiva das empresas estatais.

Somente os programas finalísticos contêm unidade responsável, objetivo, meta e indicador. Cada programa finalístico reflete um objetivo, que é quantificado por uma meta e aferido por um indicador.

O **indicador** é um instrumento gerencial que permite a mensuração de desempenho de programa em relação à meta declarada. O PLPPA 2020-2023 apresenta o valor esperado para os indicadores ao final do período do Plano.

Os recursos orçamentários são segregados nas esferas Fiscal e da Seguridade e na esfera de Investimento das Empresas Estatais, com as respectivas categorias econômicas. Os recursos não orçamentários compreendem os gastos tributários, créditos e demais fontes.

Os **investimentos plurianuais prioritários** correspondem ao conjunto de investimentos selecionados que impactam programas finalísticos em mais de um exercício financeiro. Os critérios para a seleção foram:

- Execução financeira acumulada superior a vinte por cento de seu custo total estimado na data-base de 30 de junho de 2019; e
- Conclusão até 2023.

Também são apresentados os **investimentos plurianuais das empresas estatais não dependentes**, que abrangem as empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto, cujas programações não constem integralmente do Orçamento Fiscal ou da Seguridade Social.

Para fins de atendimento ao disposto no § 1º do art. 167 da Constituição Federal, o investimento plurianual, para o período de 2020 a 2023, está incluído no valor global dos programas e será detalhado nas leis orçamentárias anuais e leis de créditos adicionais para o ano de sua vigência. O valor global não constitui limite à programação ou à execução das despesas expressas nas leis orçamentárias anuais ou nas de créditos adicionais.

Por fim, cabe ressaltar que a Mensagem Presidencial que acompanha o Plano, informa que a Primeira Infância é prioridade do governo para o quadriênio 2020-2023, porém, não encontra respaldo no texto do PLPPA enviado ao Congresso Nacional. Em relação ao tema, consta o Programa Finalístico Atenção Integral à Primeira Infância (5024) com valor previsto de R\$ 1,6 bilhão para o período de 4 anos.

3. PLANO PLURIANUAL EM GRANDES NÚMEROS

O Plano Plurianual para 2020-2023, proposto pelo Poder Executivo, tem seus programas distribuídos entre cinco eixos de governo e a estratégia de defesa. Os valores totais previstos para cada eixo são demonstrados a seguir:

EIXO	Valores (em R\$ mil)	%
Intitucional	10.210.562	0,2%
Social	1.763.180.680	25,9%
Ambiental	139.857.971	2,1%
Econômico	4.465.891.959	65,6%
Infraestrutura	384.189.255	5,6%
Estratégia de Defesa	39.436.795	0,6%
Total PPA 2020-2023	6.802.767.222	100,0%

Fonte: Mensagem Presidencial PLPPA 2020-2023

3.1 PROGRAMAS FINALISTICOS

Na essência do Plano estão os 66 programas finalísticos, que são distribuídos dentre seus seis eixos e associados a diretrizes e temas.

3.1.1 EIXO INSTITUCIONAL

Diretrizes:

- I. Aprimoramento da governança, modernização do Estado e da gestão pública federal, com eficiência administrativa, transparência da ação estatal, digitalização dos serviços governamentais e redução do tamanho do Estado
- II. Intensificação do combate à corrupção, à violência e ao crime organizado
- III. Ampliação do investimento privado em infraestrutura orientado pelo planejamento de longo prazo associada à redução da insegurança jurídica
- IV. Valorização da liberdade individual e da cidadania com foco na família

Temas:

- Tema 1: Transparência e Combate à Corrupção
- Tema 10: Fortalecimento das Instituições Republicanas
- Tema 13: Justiça e Segurança Pública

Programas Finalísticos do Eixo Institucional:

Órgão / Programa	Valor (R\$ mil)	% do eixo
Controladoria Geral da União	423.534	4,1%
4004 Transparência, Integridade e Combate à Corrupção	423.534	4,1%
Advocacia Geral da União	1.725.763	16,9%
4005 Proteção Jurídica da União	1.725.763	16,9%
Presidência da República	703.184	6,9%
4001 Comunicação Pública e Divulgação de Atos e Matérias do Governo Federal	703.184	6,9%

Órgão / Programa	Valor (R\$ mil)	% do eixo
Ministério da Justiça e Segurança Pública	7.358.081	72,1%
5015 Justiça	682.996	6,7%
5016 Segurança Pública, Combate à Corrupção, ao Crime Organizado e ao Crime Violento	6.675.085	65,4%
Total	10.210.562	100,0%

3.1.2 EIXO SOCIAL

Diretrizes:

- IV. Valorização da liberdade individual e da cidadania com foco na família
- V. Priorização na qualidade da educação básica e a preparação para o mercado de trabalho
- VI. Ampliação da cobertura e da resolutividade da atenção básica de saúde e fortalecimento da integração entre os serviços de saúde
- VII. Ênfase na geração de oportunidades e estímulos à inserção no mercado de trabalho

Temas:

- Tema 3: Educação
- Tema 4: Saúde
- Tema 5: Assistência Social, Cultura e Esporte
- Tema 6: Vínculos familiares e intergeracionais

Programas Finalísticos do Eixo Social:

Órgão / Programa	Valor (R\$ mil)	% do eixo
Ministério da Educação	175.103.817	9,9%
5011 Educação Básica de Qualidade	93.356.719	5,3%
5012 Educação Profissional e Tecnológica	7.341.605	0,4%
5013 Educação Superior – Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão	70.861.379	4,0%
5014 Estatísticas e Avaliações Educacionais	3.544.114	0,2%
Ministério da Saúde	703.683.893	39,9%
5017 Assistência Farmacêutica no SUS	136.326.561	7,7%
5018 Atenção Especializada à Saúde	308.134.085	17,5%
5019 Atenção Primária à Saúde	203.279.332	11,5%
5020 Desenvolvimento Científico, Tecnológico e Produtivo em Saúde	4.218.236	0,2%
5021 Gestão e Organização do SUS	10.419.969	0,6%
5022 Proteção, Promoção e Recuperação da Saúde Indígena	6.080.642	0,3%
5023 Vigilância em Saúde	35.225.068	2,0%
Ministério da Cidadania	829.058.132	47,0%
5024 Atenção Integral à Primeira Infância	1.599.605	0,1%
5025 Cultura	13.058.830	0,7%
5026 Esporte	3.628.496	0,2%
5027 Inclusão Produtiva de Pessoas em Situação de Vulnerabilidade Social	234.973.412	13,3%
5028 Inclusão Social por meio do Bolsa Família e da Articulação de Políticas Públicas	120.177.791	6,8%
5029 Produção de Dados e Conhecimento para o Aprimoramento de Políticas Públicas	72.002	0,0%
5030 Promoção da Cidadania	308.000	0,0%
5031 Proteção Social no âmbito do sistema Único de Assistência Social – SUAS	366.134.479	20,8%
5032 Rede de Suporte Social ao Dependente Químico: cuidados, prevenção e reinserção social	297.360	0,0%
5033 Segurança Alimentar e Nutricional	88.808.157	5,0%

Órgão / Programa		Valor (R\$ mil)	% do eixo
Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos		55.334.838	3,1%
5034	Proteção à Vida, Fortalecimento da Família, Promoção e Defesa dos Direitos Humanos para todos	55.334.838	3,1%
Total		1.763.180.680	100,0%

3.1.3 EIXO AMBIENTAL

Diretriz:

VIII. Promoção do uso sustentável e eficiente dos recursos naturais, considerando custos e benefícios ambientais

Tema:

- Tema 14: Agropecuária e Meio Ambiente

Programas Finalísticos do Eixo Ambiental:

Órgão / Programa		Valor (R\$ mil)	% do eixo
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento		137.636.118	98,4%
1040	Governança Fundiária	2.534.973	1,8%
1031	Agropecuária Sustentável	133.714.520	95,6%
2202	Defesa Agropecuária	584.193	0,4%
2203	Pesquisa e Inovação Agropecuária	802.432	0,6%
Ministério do Meio Ambiente		2.221.853	1,6%
1058	Mudança do Clima	1.152.571	0,8%
1041	Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade e dos Recursos Naturais	1.050.701	0,8%
1043	Qualidade Ambiental Urbana	18.581	0,0%
Total		139.857.971	100,0%

3.1.4 EIXO ECONÔMICO

Diretrizes:

VII. Ênfase na geração de oportunidades e estímulos à inserção no mercado de trabalho

VIII. Promoção do uso sustentável e eficiente dos recursos naturais, considerando custos e benefícios ambientais

IX. Compromisso absoluto com a solvência e o equilíbrio fiscal, visando reinserir o Brasil entre os países com grau de investimento

X. Simplificação do sistema tributário, melhoria do ambiente de negócios, estímulo à concorrência e maior abertura da economia ao comércio internacional

XI. Eficiência da ação do setor público com valorização da ciência e tecnologia e redução do papel do estado na economia

XII. Ampliação do investimento privado em infraestrutura orientado pelo planejamento de longo prazo associada à redução da insegurança jurídica

Temas:

- Tema 2: Nova Previdência e Política Fiscal solvente
- Tema 8: Ciência e Tecnologia e Comunicações
- Tema 10: Fortalecimento das instituições republicanas
- Tema 11: Produtividade e Competitividade, com geração de oportunidades e empregos
- Tema 12: Desenvolvimento Regional e Territorial
- Tema 15: Política Externa e Comércio Exterior

Programas do Eixo Econômico:

Órgão / Programa	Valor (R\$ mil)	% do eixo
Ministério da Economia	3.508.557.406	78,6%
2214 Nova Previdência	2.923.044.398	65,5%
2215 Política Econômica e Equilíbrio Fiscal	17.485.913	0,4%
4003 Garantia de Estabilidade Monetária e Financeira	4.694.063	0,1%
2211 Inserção Econômica Internacional	20.045.159	0,4%
2212 Melhoria do Ambiente de Negócios e da Produtividade	459.073.353	10,3%
2209 Brasil, nosso Propósito	26.103.936	0,6%
2213 Modernização Trabalhista e Trabalho Digno	57.974.423	1,3%
2210 Empregabilidade	136.161	0,0%
Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações	72.724.182	1,6%
2208 Tecnologias Aplicadas, Inovação e Desenvolvimento Sustentável	46.231.009	1,0%
2205 Conecta Brasil	4.013.987	0,1%
2204 Brasil na Fronteira do Conhecimento	19.196.737	0,4%
2207 Programa Espacial Brasileiro	487.799	0,0%
2206 Política Nuclear	2.794.650	0,1%
Ministério das Relações Exteriores	3.209.689	0,1%
2216 Política Externa	3.209.689	0,1%
Ministério do Turismo	653.889	0,0%
2223 A Hora do Turismo	653.889	0,0%
Ministério do Desenvolvimento Regional	880.534.156	19,7%
2217 Desenvolvimento Regional, Territorial e Urbano	318.270.067	7,1%
2222 Saneamento Básico	7.312.410	0,2%
2219 Mobilidade Urbana	31.790.619	0,7%
2221 Recursos Hídricos	6.550.917	0,1%
2220 Moradia Digna	514.739.249	11,5%
2218 Gestão de Riscos e Desastres - Defesa Civil	1.870.894	0,0%
Presidência da República	212.637	0,0%
2201 Brasil Moderniza	212.637	0,0%
Total	4.465.891.959	100,0%

3.1.5 EIXO DE INFRAESTRUTURA

Diretriz:

XII. Ampliação do investimento privado em infraestrutura orientado pelo planejamento de longo prazo, associada a redução da insegurança jurídica

Tema:

- Tema 7: Infraestrutura, Transporte, Energia e Recursos Naturais

Programas do Eixo de INFRAESTRUTURA

Órgão / Programa	Valor (R\$ mil)	% do eixo
Ministério de Minas e Energia	319.143.303	83,1%
3001 Energia Elétrica	27.433.131	7,1%
3002 Geologia, Mineração e Transformação Mineral	159.775	0,0%
3003 Petróleo, Gás, Derivados e Biocombustíveis	291.550.397	75,9%
Ministério da Infraestrutura	65.045.952	16,9%
3004 Aviação Civil	13.923.354	3,6%
3005 Transporte Aquaviário	31.889.689	8,3%
3006 Transporte Terrestre e Trânsito	19.232.909	5,0%
Total	384.189.255	100,0%

3.1.6 ESTRATÉGIA DE DEFESA

Diretriz:

XIII. Desenvolvimento das capacidades e das condições necessárias para promover a soberania e os interesses nacionais, considerando as vertentes da Defesa Nacional, das Relações Exteriores e da Segurança Institucional

Tema:

- Tema 9: Defesa
- Tema 10: Fortalecimento das Instituições Republicanas

Programas da ESTRATÉGIA DE DEFESA (Valores em R\$ mil)

Órgão / Programa	Valor (R\$ mil)	% do eixo
Ministério da Defesa	39.010.902	98,9%
6011 Cooperação para o Desenvolvimento Nacional	566.702	1,4%
6012 Defesa Nacional	38.328.285	97,2%
6013 Oceanos, Zona Costeira e Antártica	115.915	0,3%
Presidência da República	425.893	1,1%
4002 Segurança Institucional	425.893	1,1%
Total	39.436.795	100,0%

3.2 PROGRAMAS DE GESTÃO E MANUTENÇÃO

Além dos programas finalísticos, há um conjunto de seis programas de gestão e manutenção, sendo um para cada ramo da Administração pública, assim distribuídos:

Programa	
0030	Programa de Gestão e Manutenção da Defensoria Pública da União
0031	Programa de Gestão e Manutenção do Ministério Público
0032	Programa de Gestão e Manutenção do Poder Executivo
0033	Programa de Gestão e Manutenção do Poder Judiciário
0034	Programa de Gestão e Manutenção do Poder Legislativo
0035	Programa de Gestão e Manutenção das Empresas Estatais Federais

4. CONTEÚDO DO TEXTO E INOVAÇÕES DO PLPPA 2020-2023

A presente seção tecerá comentários sobre o texto do Projeto de Lei do Plano Plurianual 2020-2023 (PLPPA 2020-2023), a estrutura metodológica adotada, bem como sobre possíveis consequências para o planejamento governamental.

4.1 DESTAQUES DO TEXTO DO PLPPA 2020-2023

O PLPPA 2020-2023 traz no art. 2º um conjunto de definições afetas ao planejamento e à gestão pública. Trata-se de iniciativa que contribui para a transparência e o melhor entendimento do Plano como um todo. Todavia, entende-se que não há sentido na conceituação de institutos que não fazem parte da estrutura do Plano.

Por exemplo, a categoria tema está conceituada no art. 2º, mas não é retomada no texto do PLPPA e nem em nenhum dos Anexos que contêm a programação. Não há sequer uma tabela que relacione os Temas aos Programas. Da mesma forma foram invocados os conceitos de indicador, política pública, política nacional e eixo, sobre os quais não há menção outra no PLPPA ou em seus anexos. Considerando que a nova metodologia de elaboração do PPA alegadamente valoriza a simplificação, não se vislumbrou a relevância de se definir conceitos que não são empregados no PLPPA 2020-2023.

Quanto ao conceito de Investimento Plurianual Prioritário, sua definição deveria ser complementada com a informação de que se restringe ao orçamento fiscal e da seguridade social (OFSS), como se conclui da leitura dos anexos. Ou aportar à definição de Investimento Plurianual das Empresas Estatais não Dependentes o crivo de prioridade.

Ainda em relação ao marco conceitual, embora haja definição de gastos diretos e subsídios ao art. 2º, as categorias utilizadas para compor as fontes dos recursos não orçamentários dos programas finalísticos são créditos e demais fontes e gastos tributários. Portanto, parâmetros adotados na programação, mas não considerados entre as definições normativas do PL. Portanto, avalia-se a pertinência de estas categorias também serem contempladas entre as declarações ao art. 2º.

O art. 3º do PLPPA 2020-2023 elenca 13 diretrizes, com a função de traduzir as prioridades do Governo. Dessa forma, espera-se que tais diretrizes se desdobrem em programas, objetivos e metas, com encadeamento lógico e factível, como corolário da adoção do modelo lógico e das relações causais preconizadas sob seu esteio.

Entretanto, a segunda Diretriz, reproduzida abaixo, não está relacionada a nenhum dos 66 programas, o que denota descompromisso com o seu alcance, pela tão-só razão de que não lhe foram atribuídos instrumentos táticos ou operacionais necessários e suficientes para sua consagração:

II - Articulação e coordenação com os demais entes federativos, combinando processos de relacionamento formal, mediante celebração de contratos ou convênios, envolvendo transferência de recursos e responsabilidades, bem como mecanismos de monitoramento e avaliação.

Por outra senda, há vulnerabilidade nas relações causais entre os objetos de programação apreciados. A primeira Diretriz, por exemplo, é apresentada como:

I - Aprimoramento da governança, modernização do Estado e da gestão pública federal, com eficiência administrativa, transparência da ação estatal, digitalização de serviços governamentais e redução da estrutura administrativa do Estado.

Ao compulsar os Anexos, verifica-se que tal diretriz está vinculada exclusivamente ao Programa 1015 - Justiça, que tem como meta:

Alcançar 80% do índice de direitos promovidos aos cidadãos, de acesso ao acervo da memória nacional, da defesa do mercado concorrencial e do consumidor e da aplicação da justiça na gestão de ativos.

O citado “índice de direitos promovidos aos cidadãos” não é detalhado no PL, nem há qualquer referência à sua fonte. De qualquer forma, não parece crível que o comando traduzido pela Diretriz contida no inciso I do art. 3º possa ser respondido pela meta do referido programa do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

Não se pretende, por esse instrumento, detalhar todas as inconsistências verificadas com traço similar, mas apenas alertar para a existência de fragilidades na correspondência Diretriz ↔ Programa ↔ Meta. Ao colegiado caberá avaliar a conveniência e a oportunidade de aperfeiçoar a programação e demais instrumentos do planejamento governamental dispostos no PLPPA 2020-2023.

Ainda em relação ao art. 3º, chama a atenção a ausência, por exemplo, de Diretrizes voltadas para a educação superior, para a cultura, e para a superação das diferenças regionais e sociais que estão previstos em diversas passagens da Constituição Federal de 1988. A esse propósito, por sua altitude pétrea, convém rememorar que a redução das assimetrias constitui um dos objetivos fundamentais da República, nos termos do art. 3º, III, da Lei Fundamental.

Também chama atenção que o PLPPA 2020-2023 não dedique um artigo a explicitar quais são as prioridades e metas da administração público para 2020, considerando o claro comando do PLDO 2020, no art. 3º. A matéria será abordada em tópico subsequente.

4.2 ESTRUTURA E METODOLOGIA DO PPA 2020-2023

O PLPPA 2020-2023 é formado pelo texto da Lei e quatro anexos:

- Anexo I – Programas Finalísticos;
- Anexo II – Programas de Gestão;
- Anexo III – Investimentos Plurianuais Prioritários; e
- Anexo IV - Investimentos Plurianuais das Empresas Estatais não Dependentes.

Um dilema presente nos PPA's refere-se à compatibilização entre o caráter estratégico (que exigiria um menor número de atributos) e a necessária transparência à sociedade e ao Congresso Nacional sobre as escolhas públicas. Como ainda não foi editada a Lei Complementar prevista para definir o conteúdo dessa peça, ao longo dos últimos 30 anos, o Poder Executivo vem experimentando diferentes formatos.

Por exemplo, o PPA 2000-2003 continha a totalidade das ações orçamentárias, com a previsão de dotações para cada uma delas aberta para os seus quatro anos de vigência. O PPA 2012-2015 já não trazia as ações orçamentárias, mas uma turva sombra delas, denominadas “iniciativas”. O PPA 2016-2019, em vigência, também não explicita as ações orçamentárias, mas seus 54 programas temáticos se desdobram em 304 objetivos e 1.136 metas, dando certo grau de transparência à ação do Governo.

Em relação à sua metodologia, o PLPPA 2020-2023 optou pela simplificação. Dessa forma, diferentemente do PPA 2016-2019, não são explicitados vários objetivos e metas para cada um dos programas finalísticos. Ao contrário, **cada programa traz apenas uma unidade responsável, um objetivo e uma meta**. Dessa forma, seus 66 programas trazem, respectivamente 66 objetivos e 61 metas quantificáveis, considerando que cinco programas possuem “metas qualitativas”.

Em uma primeira análise, do ponto de vista da comunicação de governo, pode parecer útil essa simplificação, no sentido de que será possível apresentar quais são efetivamente as preferências governamentais. Todavia, considerando a complexidade dos problemas que cada um dos 66 programas se propõe a enfrentar (empregabilidade, educação básica de qualidade, segurança pública etc.), não parece razoável assumir que apenas com o cumprimento de uma meta sintética por programa eles se resolverão. Dessa forma, seria importante que os demais objetivos e metas que estão intrínsecos nos programas finalísticos do PLPPA 2020-2023 também fossem explicitados para a sociedade.

Uma inovação importante foi o resgate do modelo lógico para a construção dos programas finalísticos. A partir do PPA 2000-2003, até o PPA 2008-2011, o marco lógico foi a ferramenta utilizada para construção dos programas. Essa metodologia permite que se faça uma ligação entre os problemas (ou oportunidades) que se decida atacar com as suas respectivas causas e consequências. Daí se desenham os programas correspondentes, com objetivos expressos, ações necessárias, metas, indicadores e resultados a serem alcançados. Nesse sentido, o esforço de dotar os Programas de uma coerência interna é importante, e reforça a necessidade de integração entre os instrumentos PPA, LDO e LOA.

No entanto, uma análise dos programas finalísticos componentes do PLPPA 2020-2023 aponta para a ausência de padrão na aplicação dessa metodologia. Por exemplo, o Programa 4002 - Segurança Institucional, cujo objetivo é aprimorar a articulação e o assessoramento político estratégico nas questões relacionadas à soberania, aos interesses nacionais e à segurança do Estado e da sociedade, não nos parece se adequar ao conceito de programa finalístico previsto no art. 2º do PL. Não se afasta a importância dessa atribuição governamental, que, todavia, mais se assemelha à prestação de um serviço ao próprio Estado do que efetivamente a “um conjunto de ações orçamentárias [...] suficientes para enfrentar um problema da sociedade, conforme objetivos e metas”.

Em relação às metas propostas para os programas finalísticos, identificou-se uma possível incoerência conceitual. Consoante definição expressa no texto do Projeto de Lei, tratar-se-iam de declarações de resultado. Nada obstante, em sua maioria foram aduzidas metas de produto ou de processo. Por exemplo, no Programa 1058 - Mudança do Clima, a meta consiste em políticas, ações e medidas implementadas para enfrentamento da mudança do clima e dos seus efeitos. Não deflui da leitura da meta o resultado que se espera alcançar. Por oportuno, cumpre registrar que a República Federativa do Brasil assumiu compromissos por meio do Acordo de Paris, sendo comumente utilizada métrica de redução na emissão de carbono.

Ainda a título exemplificativo, a meta do Programa 2220 - Moradia Digna é atingir 1.380.000 beneficiários com a ampliação do acesso à moradia e à melhoria das condições de habitabilidade. Trata-se, a nosso sentir, de um produto da ação governamental, e não de uma medida de resultado, tal qual corroboram os estudos no campo da avaliação. O valor apresentado para a linha de base em 2020 reforça a característica de produto, pois é fixado em 0 (zero), como se fosse inédita a intervenção do Estado para provimento de condições dignas de moradia, premissa contestada pela previsão de entrega em 2019 de unidades residenciais para famílias de baixa renda sob a égide do Programa Minha Casa, Minha Vida. O que se pode asseverar é que, ao manto do novo Programa, nenhum produto terá sido entregue anteriormente a 2020, e isso não denota, por exemplo, o déficit habitacional a ser ainda superado, como meta de resultado que seria.

Também não ficou clara a meta prevista para o Programa 2208 - Tecnologias Aplicadas, Inovação e Desenvolvimento Sustentável, que declara a intenção de manter a participação dos dispêndios empresariais em pesquisa e desenvolvimento (P&D) em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) entre 0,54% e 0,56%. Considerando que a linha de base foi informada como sendo de 0,60% em dez/2016, conclui-se que a meta do Programa é reduzir a participação empresarial, em que pese ao objetivo do Programa ser o de aumentar o impacto do dispêndio público. Será que isso seria promovido por meio da redução da participação privada, ou, ao revés, o

investimento público não teria seu alcance ampliado justamente por meio da oportuna concorrência de recursos outros, de parceiros privados?

No Programa 5018 - Atenção Especializada à Saúde, o objetivo é promover a ampliação da oferta de serviços da atenção especializada com vista à ampliação do acesso e redução das desigualdades regionais. Todavia, a meta trata apenas da ampliação do índice de transplantes de órgãos sólidos. Será que o atingimento dessa meta será suficiente para, ainda que minimamente, alcançar o objetivo? Ademais, o objetivo declara a intenção de reduzir as desigualdades regionais, logo não seria de esperar que a meta estivesse, portanto, regionalizada, conforme disposto no art. 165 da Constituição Federal?

Por fim, há questões a serem aclaradas na relação lógica entre as metas propostas e os valores financeiros contidos no Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2020, e no PLPPA para o período compreendido entre 2021 e 2023. Por exemplo, o Programa 5024 - Proteção Integral à Primeira Infância tem, no PLOA 2020, meta de atendimento a 800.000 crianças, ao custo de R\$ 524 milhões. Entretanto, para o triênio final do Plano, a meta é de 3.000.000 de crianças, sendo que o valor correspondente é de apenas R\$ 1,1 bilhão, ou seja, aproximadamente R\$ 358 milhões por ano. Logo, cabe indagar como será possível um crescimento de 275% na meta com redução dos valores aplicados. Tratar-se-ia de meta cumulativa? Ou há investimentos no primeiro ano que serão aproveitados em atendimentos menos custosos a partir de então?

Situação semelhante ocorre com o Programa 5016 - Segurança Pública, Combate à Corrupção, ao Crime Organizado e ao Crime Violento, que tem como meta sair de 4.727 operações realizadas para 20.000 ao final do PPA. Os recursos orçados para 2020 montam R\$ 1,7 bilhão, e, para os outros 3 anos, o PLPPA contempla apenas R\$ 4,9 bilhões, ou seja, uma média de 1,6 bilhão por ano entre 2021 e 2023.

Em relação aos indicadores, apresentados como um instrumento gerencial para mensuração do desempenho do programa em relação à meta declarada, têm-se um avanço no sentido de haver uma linha de base e um valor previsto ao final do plano. Tratava-se de uma grave deficiência do Plano anterior, apontada tanto por estas Consultorias quanto pelo Tribunal de Contas da União. Contudo, não há indicação da fórmula de cálculo dos indicadores, o que não permite o conhecimento de quais parâmetros, variáveis e fontes de dados estão sendo considerados, e isso prejudica a fiscalização e o controle social.

Como exemplo, o Programa 2218 - Gestão de Riscos e Desastres informa o seguinte “descriptor de desempenho”: capacidade dos municípios na atuação da gestão de riscos e de desastres. Todavia, em nenhum documento, ainda que gerencial, é informado como será apurada tal medida de governança e de governabilidade municipal. E sendo o indicador o instrumento por excelência para monitoramento e avaliação, faz-se necessária a descrição do modo de apuração, com a fórmula de cálculo (métrica) e a fonte dos dados primários.

Encontraram-se também algumas inconsistências em relação à linha de base. Em alguns programas, tais valores não foram apresentados, tal como no Programa 3002 - Geologia, Mineração e Transformação Mineral e no Programa 5020 - Desenvolvimento Científico, Tecnológico e Produtivo em Saúde. Naturalmente, a ausência do índice mais recente pode decorrer da sua inexistência e da necessidade, pois, de que seja apurado. No entanto, ao se acolher essa alegação, tampouco faria sentido a previsão de índice ao final do PPA, por absoluto desconhecimento da situação atual que justificasse o compromisso adiante – se não se sabe qual o atual “Índice de Eficiência da Gestão Mineral”, como projetá-lo em 3,04 em 2023? É desafiador, factível?

Em outros casos, definiu-se um indicador e uma linha de base que é quase uma tautologia. Por exemplo, no Programa 5014 - Estatísticas e Avaliações Educacionais, a meta é realizar 100% dos estudos, levantamentos estatísticos, exames e avaliações educacionais, conforme planejamento anual, a linha de base é 100% e valor previsto ao final do PPA também é 100%. Sem embargo, quem estabelece quais estudos serão realizados é a própria Instituição; logo, será improvável a meta não ser cumprida. Por outro lado, se atualmente a incidência

já é de 100%, não haveria um problema na sociedade a constar da agenda governamental e a justificar um programa finalístico “conforme objetivos e metas”. A meta de 100% já estará alcançada.

No caso do Programa 6011 - Cooperação com o Desenvolvimento Nacional, a meta é atingir 82% de realização das ações de cooperação com o desenvolvimento nacional. Ou seja, *a priori*, já se assume que não será possível realizar todas as operações propostas. Nesse sentido, observando a boa técnica, não seria o caso de rever o planejamento, de modo a se projetar um plano de trabalho que seja possível realizar? Ainda que ao longo da implementação de tal plano não se consiga atingir 100% de execução, causa estranheza que de início já se assuma o não cumprimento do planejado.

Quanto aos programas, um avanço importante foi a sua recuperação como módulo integrador entre o Plano e Orçamento. Dessa forma, o PPA irá retratar o programa, seu objetivo e sua meta e a LOA trará o conjunto de ações orçamentárias que serão executadas tendo em vista o objetivo e a meta. E as vinculações entre ações orçamentárias e programas constarão das leis orçamentárias anuais.

Tal integração reforça a necessidade de aplicação da ferramenta do marco lógico para os dois instrumentos (PPA e LOA), pois um dos passos cruciais na adoção do marco lógico é a construção das ações que serão necessárias para alcance dos resultados. Há que se lembrar, como afirmava Carlos Matus, que “o plano se realiza na ação, nunca antes”. Nesse sentido, não parece um óbice que o rol completo das ações seja discriminado apenas nas LOA's, mas é fundamental que elas nasçam em sintonia com a estratégia. Caso contrário, os programas serão meros classificadores ou agregadores de despesas.

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

Ainda em relação aos programas finalísticos, identificou-se tratamento diferenciado no que concerne à multissetorialidade. Uma das principais tarefas de um Plano é servir como instrumento de coordenação das ações governamentais, possibilitando a identificação de sinergias. Nesse sentido, é imperativo o reconhecimento de que o enfrentamento de um problema depende da conjugação de esforços de vários atores. Um exemplo positivo desse tratamento no PLPPA 2020-2023 é o Programa 5027 - Inclusão Produtiva de Pessoas em Situação de Vulnerabilidade Social, que traz ações de responsabilidade tanto do Ministério da Economia quanto do Ministério da Cidadania.

Como contraexemplo, apresente-se o Programa 5024 - Atenção Integral à Primeira Infância, sobre o qual declara a Mensagem Presidencial que acompanha o PLPPA:

Assim, na área de educação, merece ênfase o Programa Atenção Integral à Primeira Infância, que apresenta meta ambiciosa, pois pretende ampliar o atendimento de crianças (da gestação até os 6 anos) dos atuais 357 mil beneficiários para 3 milhões até o final do ano de 2023.

Todavia, consulta ao Volume II do PLOA 2020 não elenca nenhuma ação orçamentária do Ministério da Educação para tal iniciativa. Ao invés disso, foram apresentadas apenas ações sob responsabilidade do Ministério da Cidadania. Tendo sido declarado como prioritário para o próximo quadriênio, não seria o caso de o Programa dispor de todos os esforços que estariam sendo empreendidos pelo conjunto dos Ministérios participantes?

Especial atenção merece ser dispensada aos Investimentos Plurianuais. Primeiramente, ressalte-se que o Poder Executivo adotou critérios diferenciados para tratar os investimentos do Orçamento Fiscal e da Seguridade

Social e aqueles das Estatais Independentes. Enquanto para os primeiros foram adotados critérios de priorização bastante restritivos (art. 8º), os investimentos das estatais foram listados de forma exaustiva.

Causa estranheza tal procedimento, uma vez que os mandamentos da Constituição Federal não fazem tal distinção. Dessa forma, tem-se um conjunto reduzidíssimo de investimentos elencados no Anexo III – apenas 30 projetos, enquanto no Anexo IV estão listados centenas de projetos, alguns de valores bem modestos, como, por exemplo, o Desenvolvimento da Produção de Petróleo e Gás Natural, na região Centro-Oeste, no valor de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais).

Um avanço que havia nos Planos 2012-2015 e 2016-2019 era o estabelecimento de um valor mínimo de referência, de modo a evitar que investimentos de menor vulto estivessem no Plano, ao lado daqueles que seriam estruturantes. Neste PLPPA não há tal distinção, logo tem-se projetos da ordem de R\$ 2,8 bilhões (Desenvolvimento de Submarinos Convencionais e Nuclear) junto a um projeto de R\$ 7 milhões (Construção do Centro Nacional de Capacitação e Difusão de Ciências Forenses).

Abandonou-se também qualquer pretensão de gestão prioritária da carteira de projetos do Plano. O texto do Projeto de Lei não menciona qualquer iniciativa para monitoramento e avaliação de tais projetos. Ou seja, ser considerado um projeto prioritário no PLPPA 2020-2023 não implica na garantia de recursos financeiros nem o gerenciamento intensivo para se superar possíveis gargalos durante a implementação.

Não há ainda qualquer menção à necessária compatibilização do Plano com as emendas orçamentárias impositivas, em especial as coletivas de bancada. A partir da Emenda Constitucional 100, de 2019, garante-se a execução obrigatória das programações incluídas por todas as emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal, no montante de até 1% (um por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior. Considerando que parte considerável dessas programações se destinam a investimentos, como incorporá-las ao Plano? Como assegurar que as emendas parlamentares coletivas de bancada resguardem o equilíbrio fiscal do Plano?

Sendo o PPA documento de orientação do processo alocativo, e não de fixação de dotações orçamentárias, poder-se-ia considerar que os impactos fiscais das iniciativas haveriam de se resolver por ocasião do processo orçamentário anual. É, de fato, o que ocorre na prática da gestão das políticas públicas. Contudo, jogar para o orçamento anual a definição das programações e valores a executar implica precisamente em assacar do PPA sua função de orientação estratégica. Esvaziado de conteúdo e de funcionalidade, o PPA se configura cada vez menos como instrumento de apoio à tomada de decisões e cada vez mais como cumprimento formal de dispositivo constitucional.

No tocante à regionalização, tem-se o comando constitucional donde consta que o PPA estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas para as despesas de capital e as decorrentes destas, e para os programas de duração continuada. Tradicionalmente, tal regionalização se deu na definição das metas. E, novamente, não há padrão na proposta encaminhada pelo Poder Executivo.

Por exemplo, os Programas 6011 - Cooperação com o Desenvolvimento Nacional e 6013 - Oceanos, Zona Costeira e Antártica trazem uma tabela para regionalização, mas é apresentada apenas uma meta nacional. O Programa 1043 - Qualidade Ambiental Urbana tem como meta realizar ações para a melhoria da qualidade ambiental urbana nas 27 unidades da Federação, mas apresenta um índice nacional. Em síntese: dez dos 66 programas informam como as respectivas metas serão alcançadas nas cinco macrorregiões do país, e apenas um, o “Programa Proteção Jurídica da União”, informa como sua meta será alcançada por Estado. Os demais 55 programas não trazem qualquer informação sobre a previsão de distribuição das metas no território, atributo constitucional do PPA, e reforço à Federação.

Ademais, em relação às despesas de capital, esperar-se-ia que fosse apresentada a previsão de distribuição regionalizada dos investimentos financiados por recursos federais. Contudo, tal informação não consta do PLPPA 2020-2023.

Seguindo as etapas do ciclo do gasto público, o PLPPA traz uma seção sobre o Monitoramento e a Avaliação. Desconsiderando que o Plano se organiza por programas, o art. 15 prevê a avaliação de “políticas públicas”. Ocasionalmente programas e políticas públicas podem ser coincidentes, mas nem sempre, e não é apontado nenhum instrumento que possibilite que sejam identificadas as políticas públicas que estão contidas em cada um dos programas.

Além da avaliação estar prevista para políticas públicas e não para programas, o Poder Executivo poderá escolher discricionariamente quais seriam as políticas públicas a serem avaliadas. Ou seja, qual a proporção das políticas públicas que serão avaliadas? Uma, duas, todas? Não há também uma previsão de quando essas avaliações serão encaminhadas ao Congresso Nacional.

Mais importante que não há nenhuma previsão de avaliação do Plano em si. Ou seja, os problemas que foram identificados em 2019 e que deram origem aos programas foram superados ou atenuados? O cenário macroeconômico se confirmou? As metas foram alcançadas? Os indicadores se confirmaram? A título de comparação, o PPA 2016-2019, em vigor, prevê que seja encaminhada ao Congresso a situação, por programa, dos indicadores, objetivos e metas. A avaliação isolada das políticas públicas não será capaz de responder a essas perguntas, e nos parece que seria importante uma previsão de melhor comunicação com o Parlamento e com a sociedade sobre a efetividade dos programas desenhados a partir dos Eixos e das Diretrizes.

Não há também previsão de revisão sistemática do Plano. No Capítulo V, é facultada ao Poder Executivo a possibilidade de proceder a algumas alterações por ato próprio, como, por exemplo, no valor global dos programas e nas metas. Em primeira análise, parece-nos razoável, dada a nova metodologia proposta, que as alterações nos valores globais dos programas possam ser feitas diretamente pelo Executivo. Por outro lado, a mudança da meta sem tramitação legislativa prévia pode encerrar alguns riscos. Em nosso sistema de planejamento e orçamento, o Congresso autoriza o Executivo a desenvolver determinadas ações para alcançar determinado resultado. Assim, embora pequenos ajustes na meta possam se fazer necessários ao longo da execução, e é razoável que o Executivo possua delegação para promovê-los, a definição de uma nova meta importaria em alteração visceral da motivação e do destino dos gastos públicos.

Uma lacuna que não foi corrigida diz respeito à apuração dos custos. Apesar do aparato tecnológico e da disponibilidade de dados, não é possível responder com clareza quanto custa a intervenção estatal?

4.3 CONSIDERAÇÕES SOBRE O PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

Há alguns ciclos, os Planos Plurianuais vêm perdendo sua função. Tem-se, na prática, um documento sem grandes poderes normativos (o crédito está na LOA) e com baixa representatividade da estratégia efetiva de cada área de atuação da administração pública. Não há clareza sobre o papel a ser desempenhado por esse instrumento, embora algumas apostas mais ou menos bem-sucedidas tenham sido feitas em Planos anteriores.

No Avança Brasil, esperava-se que o instrumento fosse efetivo para a gestão das prioridades do Governo. No PPA 2004-2007 avançou-se na articulação federativa, no modelo de gestão, na transversalidade e no monitoramento e avaliação. O PPA 2012-2015 apostou na comunicação e na participação social. Agora, o que se espera do PPA 2020-2023: instrumento de comunicação, de gestão de prioridades? Mapa gerencial da ação de governo? Catalizador da estratégia nacional de desenvolvimento? Enfim, trata-se de dotar o instrumento de sentido, para que seja efetivamente útil para a sociedade, promovendo uma melhor alocação dos recursos públicos.

5. CENÁRIO MACROECONÔMICO DO PLPPA 2020-2023

A economia brasileira tem passado por uma forte recessão, que levou a um recuo do PIB entre 2015 e 2016, da ordem de 3,5% e 3,3%, respectivamente. Ocorreu, então, de o desequilíbrio fiscal motivar a elevação da taxa básica de juros, para financiamento das necessidades do setor público, queda decorrente dos investimentos, medida pela Taxa de Formação Bruta de Capital Fixo (TFBCF), elevação do desemprego e endividamento privado. Entre 2017 e 2019, a recuperação da economia não atendeu às expectativas do mercado, e o PPA 2020-2023, pois, ambienta-se em momento de transição.

Mais recentemente, ombreados com a dificuldade de o Governo promover as reformas que elegeu para conduzir as finanças públicas à sustentabilidade, outros eventos concorreram para obstar uma recuperação mais vigorosa da economia. No plano interno, frustração de safra em razão de adversidades climáticas. No plano externo, queda da (produção e) exportação industrial, como conseqüência do desastre ambiental em Brumadinho e, nos bens acabados, em razão da crise econômica na Argentina, e o desaquecimento global decorrente do conflito comercial entre Estados Unidos e China, e da saída iminente do Reino Unido da União Europeia.

Para enfrentar o déficit público, reduzir a percepção de risco sobre a dívida e ampliar o espaço para o investimento, o Governo anunciou e empreendeu iniciativa, especialmente a propositura da nova Reforma da Previdência. Para melhorar o ambiente de negócios, buscou ampliar a liberdade econômica e facilitou o acesso ao FGTS e ao PIS/PASEP. São medidas que não lograram garantir a estabilidade macroeconômica, promover alocação mais eficiente dos recursos ou promover a concorrência e a inovação, mas o modelo de desenvolvimento ilustrado pela equipe econômica passa por essa trilha.

Especificamente para o período do Plano, outras medidas foram antevistas, a começar pela necessária Reforma Tributária, para reduzir a complexidade e os custos associados à prestação de informações tributárias pelo contribuinte e ao exercício do poder de polícia pelo Fisco. Opção liberalizante foi, em complemento, a concessão de serviços públicos de infraestrutura e a privatização de empresas estatais, com o fito arrecadatório, mas, principalmente, para racionalizar o processo alocativo. Consta anunciada, também, a revisão e redução dos subsídios e de demais incentivos fiscais, e uma reforma administrativa propondo a redução no número de carreiras do funcionalismo e mudanças nos critérios de progressão.

Na proposta do PPA para 2020-2023, os parâmetros macroeconômicos adotados estão dispostos a seguir:

TABELA 2 - PROJEÇÕES DA VARIÁVEIS MACROECONÔMICAS NO PLPPA 2020-2023

Discriminação	Observado	Projeção*				
	2018	2019	2020	2021	2022	2023
PIB: Variação % Anual	1,1	0,8	2,2	2,5	2,5	2,5
IPCA: Var. % acumulada ao ano	3,7	3,8	3,9	3,7	3,7	3,8
Taxa Câmbio: R\$/US\$ média anual	3,7	3,8	3,8	3,8	3,9	3,9
Taxa SELIC (% ano): média anual	6,5	6,2	5,6	7,0	7,5	7,5

* Projeções Grade de Parâmetros Macroeconômicos de 10/07/2019.

Fonte: Mensagem nº 396, de 2019; fonte primária e elaboração: SPE/ME.

Na avaliação do Governo, a taxa de crescimento do PIB, com viés de alta, será consistentemente crescente e garantirá a redução do desemprego e a majoração do poder de compra. A projeção da taxa SELIC para 2020 tem amparo na pesquisa FOCUS de 5 de julho de 2019. Para o mercado, ela tenderá a alcançar o seu menor

valor histórico no ano que vem. Adiante, com a retomada da atividade econômica, o Governo projeta que ela se estabilize entre 7 e 7,5%.

Sobre o cenário fiscal, a expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado e as vinculações de receitas promoveram uma escalada de gastos que comprometeu o resultado primário. Em relação ao PIB, foi ele deficitário em 1,8% em 2017 e em 1,7% em 2018. Com a EC do Novo Regime Fiscal, a contenção das despesas levará a que eventualmente se reconduza ao equilíbrio, especialmente por condicionar a ampliação de outras despesas obrigatórias. Isso, naturalmente, tem fronteira na expansão da receita pública, o que poderá ser promovido, a dois lados, pelo aquecimento da economia e pela redução dos incentivos fiscais. Com o déficit nominal também em queda, reduz a necessidade de financiamento do setor público e o endividamento fica controlado, como relação com a atividade econômica.

Essa foi a aposta do Governo, que apresenta os principais parâmetros fiscais na forma seguinte:

TABELA 3 - CENÁRIO FISCAL DE REFERÊNCIA NO PLPPA 2020-2023

Parâmetros da Política Fiscal	Projeções PPA 2020-2023 (em % do PIB)			
	2020	2021	2022	2023
Resultado Primário do Governo Central	- 1,63	- 0,84	- 0,36	0,20
Resultado Nominal do Setor Público não-Financeiro	- 6,5	- 6,1	- 6,1	- 5,5
DLSP	61,9	64,1	66,2	67,3
DBGG	81,9	82,8	83,5	83,4

Fonte: Mensagem nº 396, de 2019; Fonte primária: SOF/ME e STN/ME; Elaboração: SPE/ME.

6. ÁREAS PRIORITÁRIAS

O projeto de lei de diretrizes orçamentárias para 2020 (PL nº 5, de 2019-CN) prevê, no art. 3º, que as metas e prioridades da administração pública federal para 2020 “serão estabelecidas na Lei do Plano Plurianual 2020-2023”. Ressalte-se que as metas e prioridades, incluindo as despesas de capital para o exercício subsequente, são conteúdo constitucional da LDO (CF, art. 165, § 2º). Em perspectiva histórica, confundem-se com a própria razão de ser desse instrumento normativo inaugurado na ordem constitucional vigente, com o fito de antecipar escolhas sobre políticas públicas quando ainda não se está às voltas com as limitações orçamentárias que soem acompanhar a feitura das leis orçamentárias anuais.

Portanto, o endereçamento constitucional é claro, embora se tenha de conviver com o que se pode nominar paradoxo lógico-temporal no primeiro ano de cada mandato. Nos termos do art. 165, § 9º, I, da Carta Maior, é matéria da Lei de Finanças regular sobre vigência, prazos, elaboração e organização das leis do sistema constitucional orçamentário. Na ausência desta, a iniciativa e a tramitação regem-se pelo Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, art. 35, § 2º, que estatui aprovação do PLDO no primeiro período da sessão legislativa, oportunidade em que habitualmente não estará em vigor o PPA, a operar a hierarquia material entre as normas.

Essa foi a razão por que o Executivo previu remeter as metas e prioridades apenas quando do encaminhamento do PLPPA, conquanto em desacordo com o já marcado disposto no art. 165, § 2º, da Lei Fundamental. Nada obstante, não há alusão direta em todo o conteúdo do PLPPA que se lhe possa conferir o condão de cumprimento do papel reservado pela Constituição às diretrizes orçamentárias. Em quatro passagens distintas, podem-se pinçar declarações não coincidentes à guisa de prioridades, embora não necessariamente diretas para 2020 com o que se entende por conteúdo reservado à LDO, para promover a integração entre o planejamento de médio prazo expresso no PPA e as autorizações de despesas constantes dos orçamentos anuais.

O primeiro dos extratos é o art. 3º do PLPPA. Não há do instrumento normativo uma só menção ao cumprimento da exigência constitucional relativa à LDO. Ao invés disso, a norma arrola diretrizes, um atributo estratégico que detalha os Eixos e se desdobra nos programas componentes do PPA, conforme se depreende do disposto no art. 2º, XI, XII e XIV, na Mensagem Presidencial e no elenco de programas finalísticos ao Anexo I. Logo, são enunciados mais elevados e para o quadriênio de vigência do Plano, não detalhados em metas e prioridades específicas para o próximo exercício financeiro.

Nos termos do art. 3º, as diretrizes orientadoras do PLPPA 2020-2023 são:

- I - o aprimoramento da governança, da modernização do Estado e da gestão pública federal, com eficiência administrativa, transparência da ação estatal, digitalização de serviços governamentais e redução da estrutura administrativa do Estado;
- II - a articulação e a coordenação com os entes federativos, combinados:
 - a) processos de relacionamento formal, por meio da celebração de contratos ou convênios, que envolvam a transferência de recursos e responsabilidades ; e
 - b) mecanismos de monitoramento e avaliação;
- III - a intensificação do combate à corrupção, à violência e ao crime organizado;
- IV - a valorização da liberdade individual e da cidadania, com foco no amparo à família;
- V - a dedicação prioritária à qualidade da educação básica e à preparação para o mercado de trabalho;
- VI - a ampliação da cobertura e da resolutividade da atenção básica de saúde e o fortalecimento da integração entre os serviços de saúde;
- VII - a ênfase na geração de oportunidades e de estímulos à inserção no mercado de trabalho;
- VIII - a promoção do uso sustentável e eficiente de recursos naturais, considerados os custos e os benefícios ambientais;

- IX - o compromisso absoluto com a solvência e o equilíbrio fiscais, com vistas à reinserir o Brasil entre os países com grau de investimento;
- X - a simplificação do sistema tributário, a melhoria do ambiente de negócios, o estímulo à concorrência e a maior abertura da economia nacional ao comércio exterior;
- XI - a eficiência da ação do setor público, com a valorização da ciência e tecnologia e redução da ingerência do Estado na economia;
- XII - a ampliação do investimento privado em infraestrutura, orientado pela associação entre planejamento de longo prazo e redução da insegurança jurídica; e
- XIII - o desenvolvimento das capacidades e das condições necessárias à promoção da soberania e dos interesses nacionais, consideradas as vertentes de defesa nacional, as relações exteriores e a segurança institucional.

O segundo trecho a representar prioridade para o Governo Federal consta da Mensagem Presidencial que encaminhou o PLPPA para o Congresso Nacional. Trata-se da definição da Primeira Infância, conceituada como intervalo entre a gestação e a idade de 6 anos, como prioridade do PPA 2020-2023. Essa indicação, contudo, também traz algumas dificuldades no texto do projeto de lei e seus anexos.

A primeira delas diz respeito ao atendimento preciso do conteúdo reservado à LDO sob o manto constitucional, e que foi remetido ao PPA por força do art. 3º do PLDO 2020. O horizonte temporal é distinto, pois o Plano vigora no médio prazo, com um ano de diferença para o mandato presidencial, e as metas e prioridades da LDO têm maior concretude, dirigindo escolhas para o exercício subsequente.

Essa questão seria de somenos importância, caso não convivesse com outras falhas, a nosso sentir metodológicas. O atendimento à Primeira Infância exige, por suas especificidades, ação concertada entre órgãos e entidades públicos dos três níveis e, idealmente, o concurso da sociedade por meio da parceria com entidades organizadas. Contudo, elevado à categoria de programa – 5024 - Atenção Integral à Primeira Infância –, o atendimento assumiu corte estritamente unissetorial, concentrado nos instrumentos de assistência social. Conferir-lhe feição multissetorial e pluri-institucional é desafio a ser abraçado na tramitação legislativa.

Reflexo de sua concepção unissetorial é o rebatimento biunívoco com as diretrizes dispostas no art. 3º. O Programa de Atenção Integral à Primeira Infância restou classificado sob a “valorização da liberdade individual e da cidadania com foco na família”, apenas uma dentre as diversas diretrizes que teriam relação com a tutela da Primeira Infância. Como exemplo, a dedicação à educação básica e a cobertura da atenção básica em saúde. Assumir a correlação unissonante entre o programa e a diretriz robustece o argumento de que o art. 3º não contempla as metas e prioridades (para 2020), pois apenas uma diminuta parte de uma das 13 diretrizes apontadas abriga a prioridade disposta na Mensagem Presidencial.

Ainda no tocante ao segundo fragmento apreciado, que alude à Primeira Infância na Mensagem Presidencial, há que se avaliar que o conteúdo desta é de natureza política, não normativa. A Mensagem Presidencial não comporá a Lei do PPA, e poderá, quando muito, servir tão-só de baliza interpretativa para a Lei, em perspectiva histórica da hermenêutica jurídica. Logo, mesmo que retrate firme propósito do Executivo, não obedece ao ditame constitucional para a LDO (art. 165, § 2º), nem tampouco para o PPA, tendo em vista a opção do constituinte original por que este se consubstancie em lei ordinária.

O terceiro excerto é que nos parece mais se aproximar da definição de metas e prioridades para 2020. Trata-se da relação de investimentos plurianuais prioritários, aos anexos III e IV do PLPPA, cuja análise deve ter como perspectiva a esfera orçamentária e o grau de maturação do empreendimento. Sob o espectro da esfera, ressalte-se inequívoca opção pelos investimentos das empresas estatais não dependentes, em detrimento de projetos financiados com recursos dos orçamentos Fiscal e da Seguridade Social. Os investimentos plurianuais das estatais foram arrolados de forma exaustiva no Anexo IV, enquanto foram apresentadas apenas 30 priorida-

des com recursos fiscais e da seguridade, dispostas no Anexo III, que comprometerão cerca de R\$ 16,64 bilhões, ou 0,24% do montante previsto para o PPA.

Sob o ponto de vista do grau de maturação do empreendimento, os investimentos prioritários arrolados, financiados com recursos fiscais e da seguridade, observaram preferencialmente a possibilidade de conclusão durante o período do Plano. Exceção se fez à Construção do Centro de Processamento Final de Imunobiológicos no Estado do Rio de Janeiro, com previsão de conclusão em dezembro de 2025, e, no mais, aos projetos de Defesa Nacional, que igualmente não observaram o critério. Perceba-se, pois, que a prioridade, nesse caso, não atendeu a aspectos qualitativos, com as exceções retrodispostas, mas quantitativos, pela efetiva possibilidade de encerramento durante a vigência do Plano. Por essa razão, não guardam relação alguma com a prioridade prolapada na Mensagem Presidencial, o atendimento à Primeira Infância.

Como quarto ponto de identificação de prioridade, invoque-se outro dispositivo do texto do PLPPA. Ao tratar do monitoramento e avaliação, o art. 15 alude à seleção de programas do PPA para fins de apreciação de políticas públicas financiadas por gastos diretos e por subsídios da União. Ora, se anualmente serão eleitos programas, tem-se que as prioridades não estão firme *ex ante* à execução do PPA 2020-2023. Assim não fosse, o objeto de coordenação específico seria de conhecimento, e coincidente com as prioridades elencadas.

FIGURA 2. PRIORIDADES NO PLPPA 2020-2023



Por tudo, e a despeito da feição estratégica que se procurou conferir ao PPA 2020-2023, que não arrolou de forma pormenorizada o conjunto de políticas prestacionais do Governo, identificam-se lacunas normativas e metodológicas a serem supridas. Há que se cuidar de cumprir o disposto no art. 3º do PLDO, com a efetiva indicação das metas e prioridades para 2020, caso a lei dele resultante não entre em vigor antes da apreciação do PLPPA no Parlamento. Ademais, a sociedade se beneficiaria de maior clareza sobre a definição das políticas públicas prioritárias para o período do Plano, a ensejar ações objetivas de monitoramento e avaliação pelo Estado.

7. CONCLUSÃO

O PLPPA 2020-2023 apresenta sensíveis alterações conceituais e metodológicas em relação aos dois Planos que imediatamente o antecederam. O governo atual procurou ocupar-se com mais vigor das relações causais ensejadoras dos programas, sua vinculação às escolhas estratégicas e a orientação para o orçamento, ao revés daquilo que se propugnou desde o PPA 2012-2015, quando o governo anterior deliberadamente rompeu com o modelo racional-compreensivo de formulação de políticas públicas. O corolário direto disso foi a adoção do marco lógico como instrumento para a elaboração dos programas e eleição das ações orçamentárias e não orçamentárias.

Com maior clareza sobre as opções metodológicas, afloram virtudes correlatas, como a origem em um problema ou uma oportunidade de intervenção, que, relevante a ponto de constar da agenda do Governo, justifica uma intervenção específica, que retrata um objetivo preciso. Dispor cada programa de um objetivo, com meta própria regionalizada que denote variação em indicador voltado a mensurar o alcance do objetivo, linha de base etc. são virtudes a destacar. Digna de destaque também é a retomada da vinculação entre as três principais leis do sistema constitucional orçamentário.

Se virtudes há no projeto, outros pontos se demonstraram impróprios, ensejando preocupação sobre a consistência em relação ao modelo lógico e seu rebatimento nos demais instrumentos de planejamento. Nas seções anteriores desta Nota, foram realizadas as ponderações a respeito dos aspectos julgados pertinentes. Em breve síntese, apresentam-se abaixo os tópicos considerados mais relevantes.

Primeiramente, destaca-se, quanto à metodologia, o agrupamento excessivo de políticas públicas e a inadequada exploração da multissetorialidade em programas com objetivos complexos. No que tange ao estabelecimento de metas, optou-se com frequência por medidas de produto ou de processo, em detrimento das desejáveis métricas de resultado. Ademais, a regionalização recai majoritariamente em nível nacional, em dissonância com o que estabelece o art. 165, § 7º, da CF, e com o objetivo fundamental da República de reduzir desigualdades inter-regionais.

Em termos de transparência dos dados do plano, ressalta-se a ausência de fórmula de cálculo e de informação sobre a fonte primária dos dados para apuração dos índices dos indicadores dos programas, bem como a inexistência de apuração dos custos por tipo de intervenção.

Observa-se, também, um esvaziamento dos instrumentos de monitoramento e avaliação, que não repou-sarão sobre o conteúdo estratégico do Plano, nem sobre o universo de programas, mas com previsão de regulamentação infralegal, anualmente, para definir o extrato que será objeto de apreciação. Tampouco se observa priorização de metas ou programas que direcionaria os esforços de monitoramento e avaliação.

Em face do exposto, resta ao Congresso Nacional, em especial à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, o desafio de promover os aperfeiçoamentos necessários para tornar o instrumento efetivo na comunicação de prioridades interna e externamente ao aparato estatal, e para influenciar decisivamente no processo alocativo a partir das prioridades que lograr estabelecer para o médio prazo.

