

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

Leandro Freitas Couto

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

José Celso Cardoso Junior

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

A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) inaugurou um novo período no arranjo de planejamento e orçamento no Brasil, construindo uma lógica de coordenação entre o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Principal referência para o planejamento de médio prazo, o PPA deveria orientar as decisões alocativas de curto prazo, influenciando o processo orçamentário. Desde então, o PPA e as leis orçamentárias conheceram várias mudanças em seus processos, métodos e conteúdos. Portanto, cabe-se questionar se o plano tem conseguido cumprir seu mandato constitucional.

Antes de mais nada, é importante localizar o PPA como um instrumento do planejamento governamental, sem confundi-lo com o próprio planejamento em si, este mais amplo, abrangendo várias funções, como definição e gestão de prioridades, avaliação e monitoramento. É preciso, pois, esclarecer algumas disjuntivas que existem entre planejamento e desenvolvimento, planejamento e PPA, bem como PPA e orçamento, gestão e finanças públicas. Considera-se aqui o Plano como instrumento do desenvolvimento, cujo mandato constitucional tem sido limitado pelo peso das finanças. Ademais, o debate no seio da burocracia especializada sobre o instrumento foi reduzido a discussões metodológicas.

Como promotor de um projeto de desenvolvimento, o PPA assumiu diferentes funções de planejamento ao longo dos anos, tendo adotado abordagens distintas de planejamento. O PPA 2000-2003 adotou abordagem de planejamento por problemas e de planejamento territorial, apostando em uma função principal de gestão de prioridades, embasada na experiência anterior do Brasil em Ação. Esse processo tinha influência na elaboração e execução do orçamento. Por sua vez, o PPA 2004-2007 – mantendo o planejamento por problemas – perdeu a gestão de prioridades, mas incorporou a

abordagem de planejamento participativo e reforçou a função de avaliação. Por meio do processo de avaliação, com o fortalecimento de sistema de monitoramento e avaliação, entendia-se que haveria incidência sobre a elaboração e a execução do orçamento, com análise *ex ante* que condicionaria o empenho orçamentário.

Com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), esse sistema perdeu força e o planejamento teve seu *locus* institucional alterado, sendo que o PPA perdeu muito de suas funções. Isso culmina com uma revisão do instrumento para o período 2012-2015, que apostou em abordagem mais tradicional de classificação temática, reforçando elementos de gestão participativa e agendas transversais. Esse processo permitiu também uma revisão no orçamento, com flexibilização do gasto por meio da aglutinação de ações orçamentárias.

Diante da crise política, seguindo o novo modelo implantado em 2012, com algumas inovações, o PPA 2016-2019 revelou-se esvaziado de funções e com pouca incidência sobre o orçamento. Assim, encontramos em momento de nova reformulação do Plano Plurianual, que retoma as bases metodológicas do modelo lógico para construção de programas baseados em problemas. O projeto de lei (PL) do PPA reduziu o que no PPA 2016-2019 eram 1.132 metas a 66 programas, cada um com apenas um objetivo e uma meta – com a aprovação da Lei nº 13.971/2019, que instituiu o PPA para o período 2020-2023, esse número chegou a setenta, por conta de quatro programas criados no Congresso Nacional.

Esse enxugamento do plano traz consequências não apenas para a transparência, mas também para a expressão do projeto de desenvolvimento do país. Apenas onze programas, pouco mais de 15% do total, têm metas regionalizadas, contemplando apenas cinco diretrizes. Além disso, o Poder Executivo adotou limitação

para apresentação dos projetos de investimentos prioritários no plano, tendo assim restringido seu potencial também como instrumento fiscal.

Nessa linha, vale ressaltar que a LDO, desde a instituição da Lei de Responsabilidade Fiscal, exerce um papel mais central no regime de governança orçamentária do ponto de vista da política fiscal. Por sua vez, o Novo Regime Fiscal e a implantação da impositividade para a execução das emendas parlamentares, individuais e de bancada também reduzem o papel relativo ao PPA na orientação ao orçamento.

Assim, a maior aposta do PPA 2020-2023 parece restar na reaproximação entre planejamento e avaliação, que pode incidir no processo orçamentário, sendo necessário, para tanto, qualificação continuada dos programas e institucionalização do processo de avaliação. Ainda assim, é fundamental que, de um lado, não se perca a visão de projeto de desenvolvimento que o plano deve incorporar e, de outro, se entenda o Plano Plurianual como parte de regime de governança orçamentária mais amplo. Nessa linha, a PEC em discussão no Congresso Nacional que prevê a extinção do PPA não responde em que termos o orçamento de curto prazo poderá responder a um planejamento de médio e longo prazo, abandonando o esforço realizado até aqui para o aprimoramento desse instrumento na realização da sua missão constitucional.

SUMÁRIO EXECUTIVO

Texto para Discussão