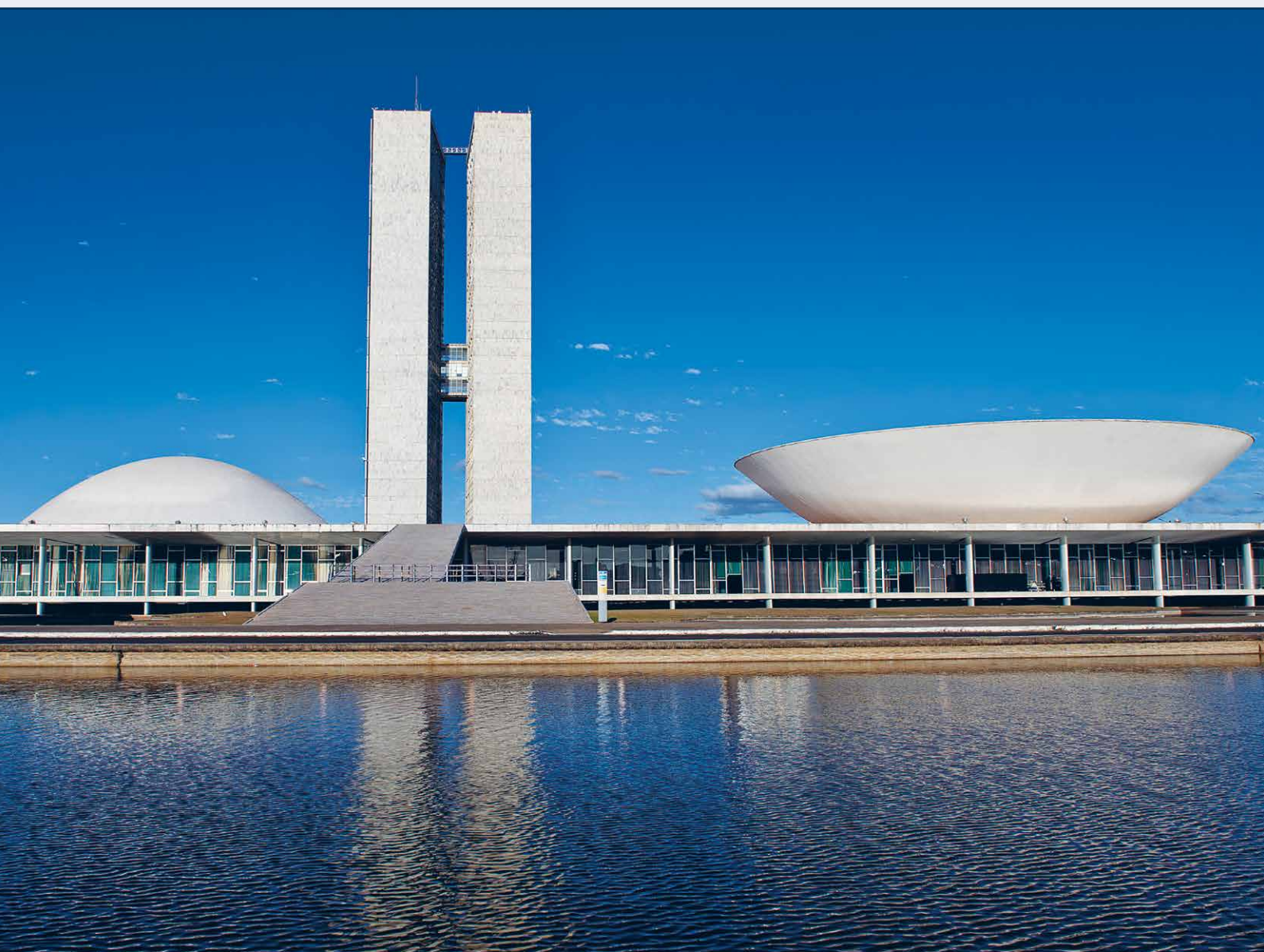


NOTA TÉCNICA CONJUNTA Nº 4/2023

SUBSÍDIOS PARA A APRECIÇÃO DO PROJETO DE LEI DO PLANO PLURIANUAL PARA O PERÍODO DE 2024 A 2027 PLN Nº 28/2023



Endereço na internet: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/pesquisa/-/materia/159634>

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

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seus autores, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, nem da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO). Foi elaborado a partir de contribuições de Consultores de Orçamentos das Consultorias, com redação final sob a responsabilidade de Rita de Cássia Santos e Felipe Avezani (Conorf/SF) e Fidels Fantin e Sergio Tadao (Conof/CD). Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido total ou parcialmente, citados os Autores.

MESA DO CONGRESSO NACIONAL

Senador Rodrigo Pacheco
Presidente

Deputado Marcos Pereira
1º Vice-Presidente

Senador Rodrigo Cunha
2º Vice-Presidente

Deputado Luciano Bivar
1º Secretário

Senador Weverton
2º Secretário

Deputado Júlio Cesar
3º Secretário

Senador Styvenson Valentim
4º Secretário

MESA DO SENADO FEDERAL

Senador Rodrigo Pacheco
Presidente

Senador Veneziano Vital do Rêgo
1º Vice-Presidente

Senador Rodrigo Cunha
2º Vice-Presidente

Senador Rogério Carvalho
1º Secretário

Senador Weverton
2º Secretário

Senador Chico Rodrigues
3º Secretário

Senador Styvenson Valentim
4º Secretário

MESA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Deputado Arthur Lira
Presidente

Deputado Marcos Pereira
1º Vice-Presidente

Deputado Sóstenes Cavalcante
2º Vice-Presidente

Deputado Luciano Bivar
1º Secretário

Deputada Maria do Rosário
2ª Secretária

Deputado Júlio Cesar
3º Secretário

Deputado Lucio Mosquini
4º Secretário

NOTA TÉCNICA CONJUNTA Nº 4/2023

ÓRGÃOS RESPONSÁVEIS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF (CD)

Diretor: Bruno Rocha

<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao>

Tel: (61) 3216-5100 | conof@camara.leg.br

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF (SF)

Consultor-Geral de Orçamentos: Flavio Diogo Luz

<http://www.senado.leg.br/orcamento>

Tel: (61) 3303-3318 | conorf@senado.leg.br

COORDENAÇÃO TÉCNICA

Rita de Cássia Santos e Felipe Avezani (Conorf/SF)
e Fidelis Fantin e Sergio Tadao (Conof/CD).

Formatação

Priscilla Paz (Consultoria de Orçamentos,
Fiscalização e Controle – Senado Federal)

NOTA TÉCNICA CONJUNTA Nº 4/2023

**SUBSÍDIOS PARA A APRECIÇÃO DO
PROJETO DE LEI DO PLANO PLURIANUAL
PARA O PERÍODO DE 2024 A 2027
PLN Nº 28/2023**

Outubro de 2023

Consultoria de Orçamento e
Fiscalização Financeira – CD

Consultoria de Orçamentos,
Fiscalização e Controle – SF



ÍNDICE

INTRODUÇÃO | 3

1. PRINCIPAIS ANÁLISES E CONCLUSÕES | 4

2. VISÃO GERAL | 5

3. CENÁRIO MACROECONÔMICO E FISCAL | 7

4. GRANDES NÚMEROS DA PROGRAMAÇÃO | 9

5. DIMENSÃO ESTRATÉGICA | 13

5.1. MODELO DO PLANO | 13

5.2. INDICADORES-CHAVE NACIONAIS (KNI) | 15

5.2.1. KNI e visão de futuro | 15

5.2.2. KNI e objetivos estratégicos | 17

6. PROGRAMAS, OBJETIVOS ESPECÍFICOS E INDICADORES | 19

7. AGENDAS PRIORITÁRIAS | 20

8. AGENDAS TRANSVERSAIS | 23

8.1. AÇÕES FINALÍSTICAS ORIENTADAS A AGENDAS TRANSVERSAIS | 24

8.2. AÇÕES DE ALINHAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E ORÇAMENTOS A AGENDAS TRANSVERSAIS | 26

9. NOVO PAC | 27

10. INVESTIMENTOS PLURIANUAIS | 29

11. TEXTO DA LEI | 32

INTRODUÇÃO

A presente Nota Técnica Conjunta trata do Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 28, de 2023, que “Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2024 a 2027”, encaminhado pelo Chefe do Poder Executivo por meio da Mensagem nº 428, no dia 30 de agosto de 2023, com o propósito de oferecer elementos que auxiliem a apreciação e a discussão da proposta orçamentária no âmbito do Congresso Nacional.

Passa-se inicialmente por uma visão geral da proposta e segue-se para a análise propriamente dita dos seguintes tópicos: cenário macroeconômico e fiscal, grandes números da programação, dimensão estratégica, programas, objetivos específicos e indicadores, agendas prioritárias, agendas transversais, ações finalísticas orientadas a agendas transversais, ações de alinhamento de políticas públicas e orçamentos a agendas transversais, investimentos plurianuais e novo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e texto da lei.

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)*

Brasília, outubro de 2023.

Bruno Rocha

Diretor da Consultoria de Orçamento e
Fiscalização Financeira – CONOF/CD¹

Flavio Diogo Luz

Consultor-Geral de Orçamentos,
Fiscalização e Controle – CONORF/SF²

¹ Consultores designados da CONOF: Fidelis Antonio Fantin Junior e Sérgio Tadao Sambosuke.

² Consultores designados da CONORF: Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos e Felipe Avezani.

1. PRINCIPAIS ANÁLISES E CONCLUSÕES

A proposta de PPA 2024-2027 traz algumas inovações sobre modelos anteriores, especialmente indicadores-chave nacionais e suas metas, Agendas Prioritárias para monitoramento intensivo pelo Centro de Governo e Agendas Transversais para alinhamento de políticas públicas e orçamentos. Com isso, o Plano incorpora ao modelo brasileiro princípios internacionalmente recomendados como boa governança de planejamento, avançando consideravelmente como peça de planejamento de entregas. Também avança ao estabelecer um indicador para cada objetivo específico de programa, com meta definida, à qual se associam as entregas.

Como pontos para aperfeiçoamento do modelo, verifica-se a fragilidade do modelo lógico que vai dos objetivos estratégicos às entregas de programas, pela falta de vínculo explícito entre os indicadores-chave nacionais e os componentes táticos para realização de suas metas (os objetivos específicos e entregas do Plano). A falta de previsão de vínculo entre os objetivos específicos e as ações orçamentárias também representa risco de que o Plano seja capturado pelas ações de curto prazo, em lugar de orientá-las. Como as Agendas Prioritárias e Transversais se definem como subconjuntos de objetivos específicos de programas, esse risco também se estende a elas. Outro aspecto a ressaltar é a amplitude de compromissos assumidos tanto no rol de objetivos estratégicos quanto de Agendas Prioritárias, tornando desafiadora a efetivação do monitoramento intensivo para entrega das prioridades, como previsto no texto da lei. Por fim, o anexo de investimentos plurianuais carece de melhores critérios de seleção dos empreendimentos, para fazê-lo cumprir o papel de orientar os recursos ao desenvolvimento nacional.

Quanto à exequibilidade do cenário fiscal projetado, esta se pauta em medidas voltadas a ampliar a arrecadação e eliminar distorções tributárias e em combate à elisão e à evasão fiscal, de maneira a recompor a base de arrecadação federal nos próximos anos. Nesse particular, embora a reforma tributária do consumo (PEC 45-F/2019) não deva elevar a carga tributária, espera-se que a simplificação e racionalização do sistema, dela decorrentes, promovam correção de distorções e aumento da produtividade e do crescimento potencial do país, com efeitos positivos sobre a arrecadação das receitas públicas federais.

A governança prevista para o Plano inclui a elaboração e publicação de relatórios de monitoramento do PPA e avaliação de gastos diretos e indiretos de políticas públicas, bem como autorização para que o Poder Executivo revise o Plano em função de variáveis fiscais, decisões orçamentárias e necessidades de aperfeiçoamento. Quanto a isso é necessária atenção ao risco de captura do planejamento pelo orçamento, bem como de mera substituição do planejado pelo realizado, com pouco aprendizado no processo. Os avanços para aprimoramento da coordenação setorial, sobretudo quanto à efetivação de temas transversais, e da gestão de entregas de Centro de Governo, para efetivação de metas de Indicadores-Chave Nacionais para além das entregas de produtos do PAC, também se colocam como desafios para o fortalecimento do Plano.

Por fim, ressalte-se que a incidência do PPA sobre recursos orçamentários e não-orçamentários qualifica-o como base para a necessária evolução do Orçamento-Programa para o Orçamento de Desempenho, ao abarcar espectro mais amplo de variáveis no estabelecimento de metas fiscais de médio prazo e veicular metas estruturantes de desenvolvimento para orçamentos plurianuais e gastos tributários, creditícios e de financiamento.

2. VISÃO GERAL

Ao lado da Lei Orçamentária Anual (LOA) e da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a lei do Plano Plurianual constitui pilar do sistema brasileiro de planejamento e orçamento. Enquanto a LOA e a LDO visam assegurar que as obrigações de pagamento assumidas pelo Estado estejam alinhadas à sustentabilidade fiscal e às normas de finanças públicas, o propósito do PPA é assegurar que o uso do espaço fiscal (orçamentário e não-orçamentário) esteja permanentemente alinhado a compromissos de desenvolvimento social e econômico, com visão de longo prazo e capacidade de antecipação estratégica, expressas em prioridades claras de governo. Constitui, portanto, o principal instrumento de definição do desempenho esperado para a gestão de recursos públicos, em termos de metas de resultados e impactos para a sociedade, bem como das estratégias a serem adotadas para cumpri-las. E, como tal, deve ser clara e fielmente observado nas decisões de curto prazo.

No cumprimento de sua finalidade, o PPA opera sobre um espaço fiscal largamente comprometido a priori com programas de duração continuada, que são processos institucionalizados de oferta de bens e serviços públicos à sociedade, como vacinação infantil, ensino superior, fiscalização rodoviária e gestão de parques nacionais. Para esses processos, o PPA exara diretrizes, objetivos e metas voltados a otimizar e a conferir direcionamento estratégico aos recursos já ordinariamente vinculados a esses processos. Os recursos remanescentes, sempre em montante minoritário, representam o espaço disponível para execução de metas da carteira de Centro de Governo, cuja realização requer mobilização de liderança política, capital financeiro e capacidade governativa para coordenação e monitoramento intensivos. Para essa carteira, o PPA define metas prioritárias de resultados, estratégias multissetoriais de atuação e processos especiais de gestão.

Em consonância com esses desafios, o item 5 da Exposição de Motivos da proposta esclarece que a metodologia de elaboração do Plano Plurianual 2024-2027 teve como premissas: “orientar as políticas públicas para resultados; aprofundar a integração do planejamento com os meios para a sua execução, particularmente os recursos orçamentários e não-orçamentários; aprimorar os mecanismos de monitoramento e avaliação com indicadores apuráveis nos quatro anos de vigência, com metas anuais, regionalizadas e desagregadas por diferentes recortes; e possibilitar a definição, implementação e gestão de agendas transversais”.

Na Mensagem, o Presidente da República manifesta que o PPA proposto é um marco na reconstrução da capacidade de planejamento do Estado brasileiro, em consonância com o propósito do Plano de Governo de “executar um projeto que reconstrua o país no presente e o transforme para o futuro. Um projeto justo, solidário, sustentável, soberano e criativo para um Brasil que seja de todos os brasileiros e brasileiras”. Ressalta que foi elaborado de forma inovadora, integrada com todos os ministérios e com intensa participação social.

Além do texto do projeto de lei, a proposta de PPA se estrutura em anexos contendo:

- I. Indicadores-Chave Nacionais e Objetivos da Dimensão Estratégica;
- II. Informações Macroeconômicas e Fiscais;
- III. Valores globais, objetivos e indicadores de 88 Programas Finalísticos;
- IV. Valores globais de 6 Programas de Gestão e Manutenção³;
- V. Objetivos e indicadores de 5 Agendas Transversais;
- VI. Objetivos e indicadores de 6 Agendas Prioritárias;
- VII. Projetos e valores de Investimentos Plurianuais (Fiscal e Seguridade Social);
- VIII. Projetos e valores de Investimentos Plurianuais (Empresas Estatais);

Como prioridades de governo, definidas no art. 3º do projeto de lei e detalhadas no Anexo VI, constam os seguintes temas:

- 1) combate à fome e redução das desigualdades;
- 2) educação básica;
- 3) saúde: atenção primária e atenção especializada;
- 4) Programa de Aceleração do Crescimento - Novo PAC;

- 5) neointustrialização, trabalho, emprego e renda; e
- 6) combate ao desmatamento e enfrentamento da emergência climática.

O item 12 da Exposição de Motivos esclarece que “as prioridades foram definidas pelo Centro de Governo, com base no processo de Participação Social, tendo sido aprovadas pela Junta de Execução Orçamentária (JEO)”, embora o projeto de lei faculte às leis de diretrizes orçamentárias contemplar outras prioridades para o período, exceto para o ano de 2024⁴. Em consonância com o conceito de carteira de Centro de Governo, o art. 15, § 2º do projeto de lei estabelece que “as prioridades previstas no art. 3º estarão sob sistemática de monitoramento intensivo, a ser regulamentada em ato do Poder Executivo federal”.

O Plano proposto também traz as chamadas Agendas Transversais, compostas pelos seguintes temas:

- 1) crianças e adolescentes (inclui primeira-infância);
- 2) mulheres;
- 3) igualdade racial;
- 4) povos indígenas; e
- 5) meio ambiente.

Destaque-se que nem os Programas Finalísticos, nem as Agendas Prioritárias e Transversais têm suas entregas (produtos e serviços) explicitadas na camada legal da proposta – apenas objetivos com indicadores e metas. As entregas das Agendas Prioritárias e Transversais deverão ser publicadas em sítio eletrônico do Poder Executivo em 90 dias da aprovação da lei⁵. Também as ações orçamentárias que financiarão as entregas somente serão conhecidas a posteriori, por meio das Leis Orçamentárias Anuais. A este propósito, embora seja conceitualmente adequado que as apropriações de recursos às políticas públicas sejam remetidas à lei orçamentária anual, isso não constitui impeditivo para que o PPA veicule as previsões financeiras para os objetivos e suas entregas, como forma de demonstrar a factibilidade, custo efetividade e custo de oportunidade das metas estabelecidas.

Conforme art. 15 do projeto de lei, a CMO receberá anualmente, até 30 de setembro, relatório contendo avaliação de desempenho do Plano, a partir de estudos elaborados pelo Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas – CMAP, que abrangerá gastos orçamentários e não-orçamentários e incluirá a indicação dos pontos de atenção para o cumprimento dos objetivos ali estabelecidos. O art. 24 define que “as ações não orçamentárias serão vinculadas aos programas e disponibilizadas em sítio eletrônico oficial, incluídos os respectivos valores anuais, na forma a ser estabelecida pelo Poder Executivo federal”. A demonstração de fontes e usos dos valores não-orçamentários constitui um relevante passo para ampliar a transparência sobre a destinação dos recursos públicos, especialmente quando vinculados a metas de desempenho (resultados e impactos).

Por fim, o item 20 da Exposição de Motivos esclarece que “a consecução de várias metas previstas para 2027 considera a premissa de equacionamento fiscal da questão do subteto dos precatórios, instituída pela Emenda Constitucional 114, de 2021”, podendo, portanto, vir a sofrer alterações.

A seguir são apresentados e discutidos os conteúdos da proposta.

⁴ Quanto à facultade de a LDO estabelecer prioridades, estas deveriam se restringir ao tratamento de situações urgentes e relevantes, de caráter excepcional, de modo a preservar a consistência do planejamento sistêmico do governo para o horizonte estreito equivalente a um mandato e espaço fiscal restrito.

⁵ O Ministério do Planejamento e Orçamento manifestou a intenção de publicar a camada gerencial das entregas ainda durante a tramitação legislativa da proposta, dada a relevância dessas informações para subsidiar a apreciação legislativa da matéria.

3. CENÁRIO MACROECONÔMICO E FISCAL

A última década apresentou condições desafiadoras para o crescimento econômico do país. Intercorrências conjunturais, em especial a recessão observada nos anos de 2015 e 2016, ao lado da pandemia de COVID-19 e da guerra entre Rússia e Ucrânia, prejudicaram as condições estruturais de crescimento da economia. No período de 2020 a 2022, coberto pelo PPA 2020-2023, o crescimento médio da economia brasileira foi de 1,5% a.a., frustrando as expectativas do plano vigente, que projetou uma alta anual na casa de 2,4%. Para 2023, espera-se crescimento de 2,5%, refletindo o bom desempenho do setor agropecuário, em razão da safra recorde de grãos, entre outros fatores determinantes. Os setores industrial e de serviços, contudo, devem experimentar crescimento mais moderado, face às condições restritivas de política monetária e desaceleração da economia global.

Analogamente, a inflação, medida pela variação do IPCA, não correspondeu às projeções do plano, segundo o qual o indicador experimentaria uma variação anual média de 3,8%. Já em 2020, o índice apontou variação de 4,5%, impulsionado pela alta de alimentos e bens comercializáveis, no contexto da desorganização das cadeias produtivas globais provocada pela pandemia. Em 2021, a aceleração nos preços se fez sentir com ainda mais força e a inflação superou 10,0% no ano, também em função do aumento nos preços monitorados. Com a adoção de desonerações tarifárias e de combustíveis, em 2022, esse grupo recuou, e a inflação desacelerou para 5,8%. Espera-se, em 2023, recuo similar, projetando-se IPCA de 4,85% ao final do exercício.

Com relação às perspectivas para o período de 2024 a 2027, o PPA indica um crescimento médio do PIB de 2,5% ao ano. Espera-se que tal resultado, que representa considerável avanço sobre números recentes, seja alcançado em razão da ampliação do produto potencial e da redução dos juros neutros da economia. Os ganhos esperados de eficiência alocativa e de produtividade, que devem contribuir para a elevação do PIB potencial brasileiro, decorreriam, precipuamente, de medidas de estímulo ao investimento, retomada de concessões e reforma tributária. A redução estrutural dos juros responderia, particularmente, à recente reforma fiscal, materializada no Regime Fiscal Sustentável (Lei Complementar nº 200/2023), que busca garantir trajetória sustentável para a dívida pública. Reformas financeiras e para o mercado de crédito, tais como aprimoramento do marco de garantias, aperfeiçoamento dos mecanismos de recuperação de dívidas e queda na inadimplência, devem promover impulso adicional ao consumo e ao investimento, no período.

Para a inflação, projeta-se convergência para a meta de 3,0% a.a. e câmbio relativamente estável. Com expectativas de inflação ancoradas, permitir-se-ia o retorno das taxas de juros reais para a taxa neutra da economia.

A Tabela 1, a seguir, explicita os parâmetros macroeconômicos considerados na proposta do PPA 2024-2027:

TABELA 1 - PROJEÇÕES DAS VARIÁVEIS MACROECONÔMICAS NO PLPPA 2024-2027

Discriminação	Projeção*					
	2022	2023	2024	2025	2026	2027
PIB: Variação % anual	2,9	2,5	2,3	2,8	2,4	2,6
IPCA: Variação % acumulada no ano	5,79	4,85	3,30	3,00	3,00	3,00
Taxa de câmbio R\$/US\$: média anual	5,16	5,01	5,02	5,09	5,18	5,23
Taxa Selic (% ao ano): média anual	12,34	13,12	9,80	7,82	7,05	7,06

*Projeções Grade de Parâmetros Macroeconômicos de 11/07/2023

Fonte primária: SPE/MF.

No que concerne ao cenário fiscal para o período do plano, são os seguintes os parâmetros adotados:

TABELA 2 - CENÁRIO FISCAL DE REFERÊNCIA NO PLPPA 2024-2027

Parâmetros da Política Fiscal	Projeções PPA 2024-2027 (em % do PIB)			
	2024	2025	2026	2027
Resultado primário do Governo Central	0,00	0,50	1,00	-0,23
Resultado nominal do setor público não financeiro	-6,7	-5,5	-4,6	-5,8
DBGG	77,2	77,3	76,9	77,7
DLSP	63,9	65,1	65,8	67,5
Juros nominais	6,6	5,9	5,5	5,6

Fonte: Mensagem Presidencial do PPA 2024-2027

Fonte primária: SOF e STN.

O modesto crescimento econômico observado na última década contribuiu para uma situação de persistente desajuste nas contas públicas. O resultado primário do setor público consolidado foi deficitário em todos os anos, de 2014 a 2020, explicitando uma dinâmica de queda de receitas e elevação de despesas.

Para o PPA 2024-2027, o cenário fiscal adota como premissa o cumprimento dos limites de gasto estabelecidos pela Lei Complementar nº 200/2023, buscando-se a consolidação de uma trajetória sustentável para a dívida pública. Para tanto, o governo indica a necessidade de monitorar o crescimento da despesa, bem como revisar a arrecadação dos tributos federais.

Segundo o Anexo de Metas Fiscais do PLDO 2024, a meta de resultado primário para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, em 2024, é de R\$ 0,00 (zero real). Para 2025 e 2026, projeta-se resultado primário de 0,5% e 1,0%, em relação ao PIB, respectivamente. No ano de 2027, o déficit estimado de 0,23% do PIB considera a necessidade de honrar o estoque acumulado de precatórios entre 2022 e 2026, acrescido das despesas ordinárias dessa natureza do próprio ano, o que deve levar os gastos com sentenças judiciais a algo próximo de R\$ 200 bilhões em 2027. A elaboração do PPA, contudo, considerou que o montante acumulado de precatórios não reduzirá o espaço fiscal para as demais despesas primárias, pressupondo alguma forma de equacionamento.

Essencialmente, a exequibilidade do cenário fiscal em comento pauta-se em medidas voltadas a ampliar a arrecadação e eliminar distorções tributárias e em combate à elisão e à evasão fiscal, de maneira a recompor a base de arrecadação federal nos próximos anos. Nesse particular, embora a reforma tributária do consumo (PEC 45-F/2019) não deva elevar a carga tributária, espera-se que a simplificação e racionalização do sistema, dela decorrentes, promovam correção de distorções e aumento da produtividade e do crescimento potencial do país, com efeitos positivos sobre a arrecadação das receitas públicas federais.

4. GRANDES NÚMEROS DA PROGRAMAÇÃO

A proposta de PPA 2024-2027 estima dispêndios globais de R\$ 13,3 trilhões para o período do Plano, excluindo-se desse valor operações especiais como refinanciamento e serviços da dívida (interna e externa), transferências constitucionais a Estados e Municípios, cumprimento de sentenças judiciais, remuneração de agentes financeiros, reserva de contingência e outras.

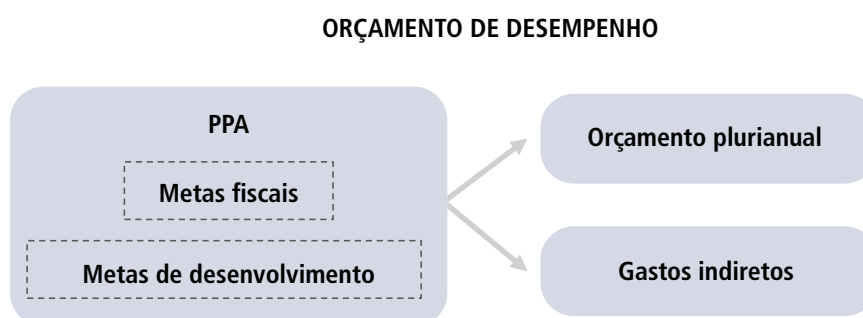
Segundo os itens 18 e 20 da Exposição de Motivos, os valores do Plano representam a margem de recursos discricionários distribuídos para as ações orçamentárias dos Ministérios para os exercícios de 2025, 2026 e 2027, os quais estão sujeitos a ajustes decorrentes da política fiscal durante a vigência do Plano. Como mencionado, esses valores assumem o equacionamento fiscal da questão do subteto dos precatórios, instituída pela Emenda Constitucional 114, de 2021. No caso de não equacionamento, as metas serão adequadas à disponibilidade de recursos do orçamento de 2027.

Os valores da proposta compreendem recursos de duas naturezas:

- Recursos orçamentários: Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social; e Orçamento de Investimento (Empresas Estatais);
- Recursos não-orçamentários: valores financeiros não constantes do Orçamento Geral da União (subsídios tributários, creditícios, crédito de instituição financeira e outros) que financiam a entrega de bens e serviços públicos para o alcance do objetivo do programa.

A capacidade de abarcar tanto os recursos orçamentários quanto os não-orçamentários na demonstração das entregas à sociedade confere dois importantes diferenciais ao PPA, ao qualificá-lo como (i) base para um modelo de “orçamento de desempenho” e (ii) instrumento de evidenciação do uso e custo-efetividade dos gastos indiretos, ampliando o espectro de variáveis passíveis de integrar as metas fiscais.

FIGURA 1 - PPA COMO BASE DO MODELO DE ORÇAMENTO DE DESEMPENHO



Fonte: elaboração própria

A tabela a seguir apresenta a distribuição dos recursos do PPA por esfera⁶ para o período 2024-2027:

TABELA 3 - FONTES DE RECURSOS DO PPA 2024-2027 (R\$ BILHÕES)

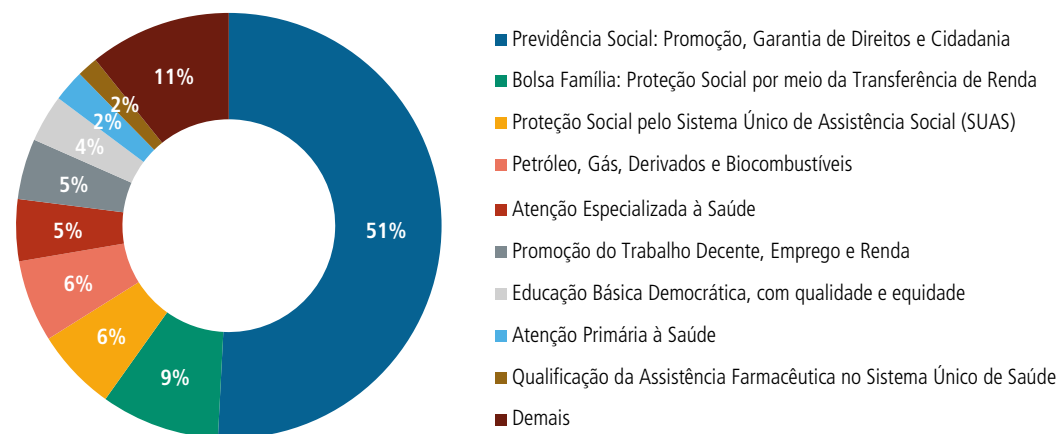
Recursos do PPA 2024-2027	2024	2025	2026	2027	Total
Orçamentário – Fiscal e Seguridade Social	2.070,7	2.165,1	2.272,8	2.389,8	8.898,5
Orçamentário – Investimentos das Estatais	151,3	148,8	132,2	133,8	566,2
Não-Orçamentário	929,3	962,2	991,9	999,3	3.882,7
Total	3.151,3	3.276,1	3.396,9	3.522,9	13.347,2

Fonte: Mensagem Modificativa do PLN 28/2023.

⁶ Os valores detalhados por Programa constam no Anexo II da proposta.

Do total de recursos previstos no PPA, 86% estão vinculados a 88 Programas Finalísticos (R\$ 11,5 trilhões) e 14% a 6 Programas de Gestão (R\$ 1,8 trilhão). O Gráfico 1 abaixo apresenta a distribuição por Programa Finalístico:

GRÁFICO 1 - DISTRIBUIÇÃO POR PROGRAMA FINALÍSTICO - PLN 28/2023

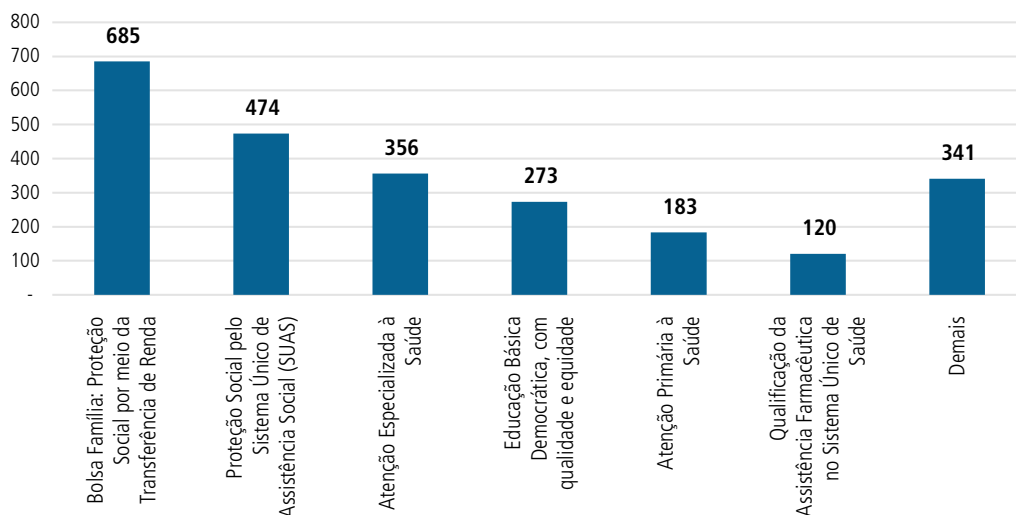


Fonte: PLN 28/2023.

Os objetivos estratégicos do Plano se agrupam em três Eixos: desenvolvimento social e garantia de direitos, com R\$ 6,3 trilhões; desenvolvimento econômico e sustentabilidade socioambiental e climática, com R\$ 1,2 trilhão; e defesa da democracia e reconstrução do Estado e da soberania, com R\$ 79 bilhões, considerando-se apenas os recursos orçamentários. Observe-se que o mesmo Programa pode contribuir para mais de um Eixo, de modo que não há relação unívoca entre Eixo e Programa.

A distribuição dos R\$ 6,3 trilhões voltados a desenvolvimento social e garantia de direitos se concentra principalmente nos Programas de assistência social, saúde e educação:

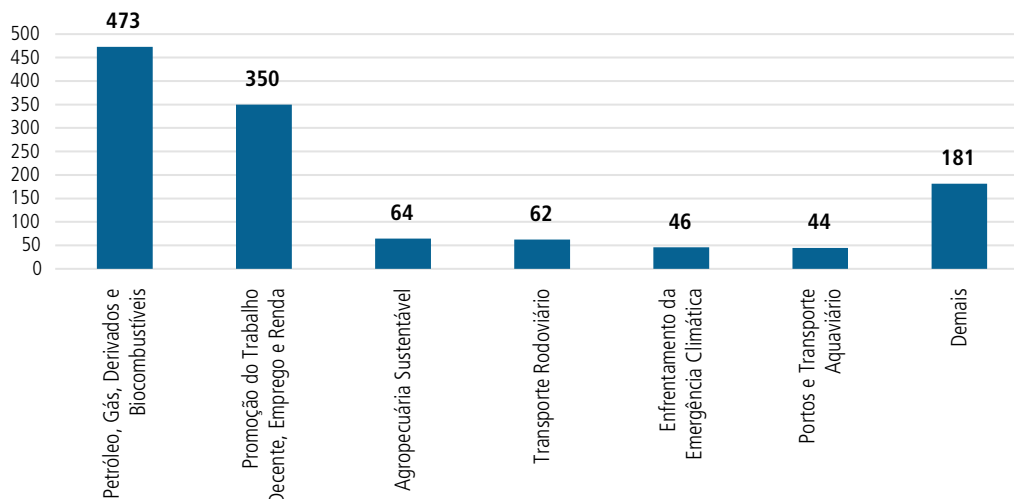
GRÁFICO 2 - RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS DO EIXO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E GARANTIA DE DIREITOS POR PROGRAMA (R\$ BILHÕES)



Fonte: PLN 28/2023

No eixo econômico e ambiental, a distribuição se concentra nos Programas de combustíveis e trabalho:

GRÁFICO 3 - RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS DO EIXO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SUSTENTABILIDADE SOCIOAMBIENTAL E CLIMÁTICA POR PROGRAMA (R\$ BILHÕES)



Fonte: PLN 28/2023

Dos R\$ 79 bilhões previstos para o Eixo Defesa da Democracia e Reconstrução do Estado e da Soberania, 82% (R\$ 65 bilhões) se concentram no Programa de Defesa Nacional.

As ações não-orçamentárias representam parte fundamental do financiamento dos programas do PPA, devendo ultrapassar R\$ 900 bilhões anuais (em torno de 8% do PIB) durante a vigência do Plano. A Tabela 4 apresenta os recursos previstos para essas ações nos exercícios de 2024 a 2027, de acordo com a sua fonte⁷:

TABELA 4 - ESTIMATIVA DAS AÇÕES NÃO ORÇAMENTÁRIAS – PPA 2024-2027

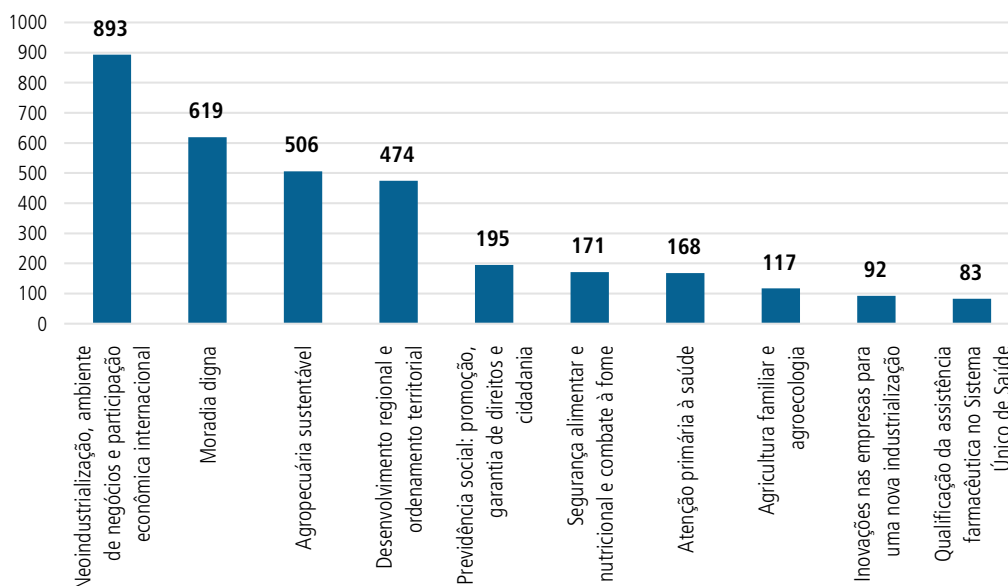
Fonte de recursos	2024		2025		2026		2027		Total
	R\$ bilhão	% do PIB	R\$ bilhão	% do PIB	R\$ bilhão	% do PIB	R\$ bilhão	% do PIB	
Subsídio tributário	486,2	4,5%	513,5	4,5%	532,4	4,3%	555,4	4,2%	2087,5
Subsídio creditício	42,4	0,4%	23,3	0,2%	16,7	0,1%	15,2	0,1%	97,6
Crédito de instituição financeira	400,7	3,7%	425,4	3,7%	442,8	3,6%	428,6	3,3%	1697,5
Total	929,3	8,7%	962,2	8,4%	991,9	8,0%	999,3	7,6%	3882,7

Fonte: PLN 28/2023, a partir das seguintes fontes primárias: 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.

Implícito nos valores estimados para recursos não-orçamentários é a implantação de sistemática de revisão de gastos diretos e indiretos. A tabela 4 acima indica redução gradual dos subsídios tributários e creditícios como proporção do PIB e concentração desses recursos nos Programas de neointustrialização, habitação, agropecuária e desenvolvimento regional:

⁷ O detalhamento dos valores das ações não-orçamentárias consta do Anexo II da proposta.

GRÁFICO 4 - RECURSOS NÃO-ORÇAMENTÁRIOS POR PROGRAMA (R\$ BILHÕES)



Fonte: PLN 28/2023

Os créditos de instituições financeiras públicas, cujo valor total o Plano estima que crescerá em 7% no período, são destinados majoritariamente (84%) a 4 programas: habitação, agropecuária, neoindustrialização e desenvolvimento regional.

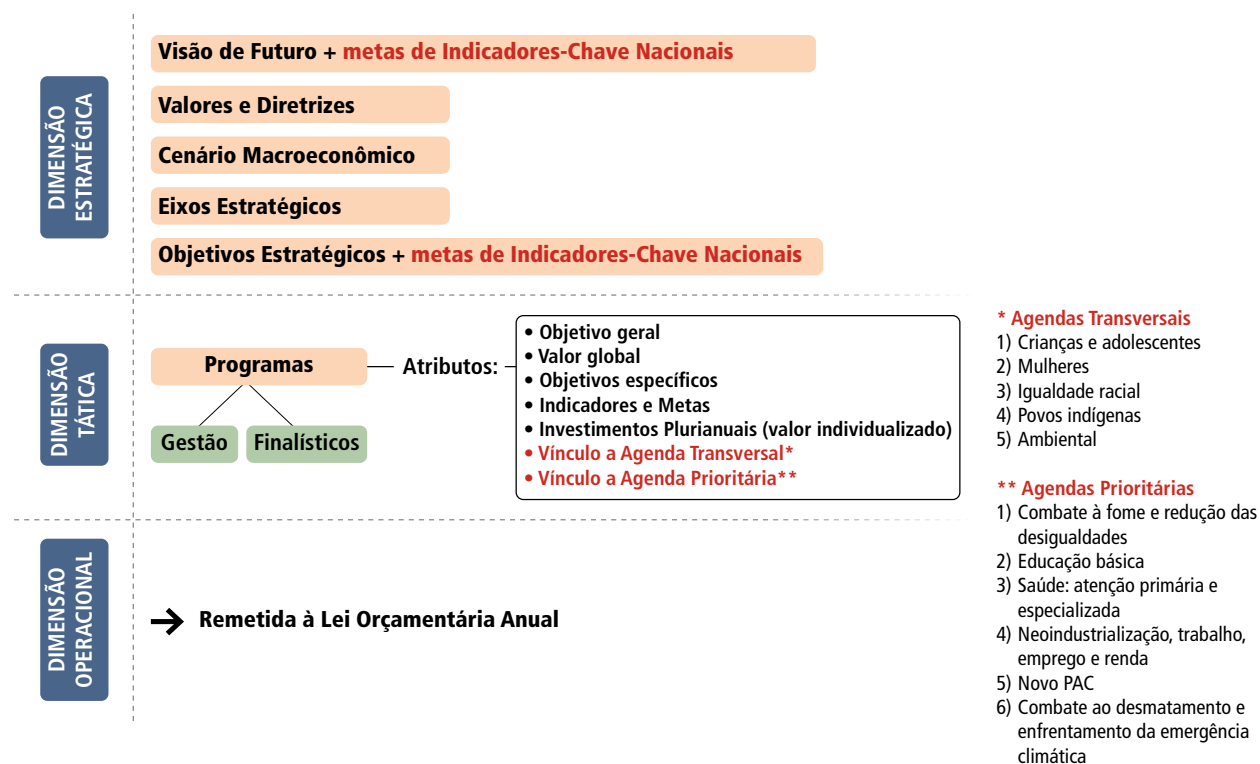
Apresentada a visão geral do Plano, importa realçar que a função do PPA não é alocação direta de recursos, mas a condução do processo alocativo a resultados e impactos de médio e longo prazo que confira o melhor custo-efetividade às decisões de gasto para objetivos estabelecidos. A seguir são discutidos os componentes estratégicos que a proposta traz para cumprimento dessa função.

5. DIMENSÃO ESTRATÉGICA

5.1. MODELO DO PLANO

A proposta do Poder Executivo retoma o modelo que vigorou para os PPA 2012-2015 e 2016-2019, com as inovações assinaladas em vermelho:

FIGURA 2 – COMPONENTES DO MODELO DE PPA 2024-2027 PROPOSTO PELO PLN 28/2023



Fonte: elaboração própria a partir do PLN 28/2023

As três inovações principais são (i) inclusão de indicadores-chave nacionais e suas metas para mensurar o alcance da visão de futuro e dos objetivos estratégicos, (ii) identificação de temas prioritários e da carteira de objetivos específicos de programas associados a cada tema e (iii) identificação de temas transversais e da carteira de objetivos específicos de programas associados a cada tema. Com isso, o PPA incorpora ao modelo brasileiro três princípios internacionalmente recomendados de boa governança pública, avançando consideravelmente como peça de planejamento de entregas.

Igualmente digno de nota é o fato de a elaboração da proposta ter contado com canais de participação social por meio da plataforma eletrônica Brasil Participativo (4 milhões de acessos, 8.394 propostas), plenárias nos 27 Estados e Fórum Interconselhos.

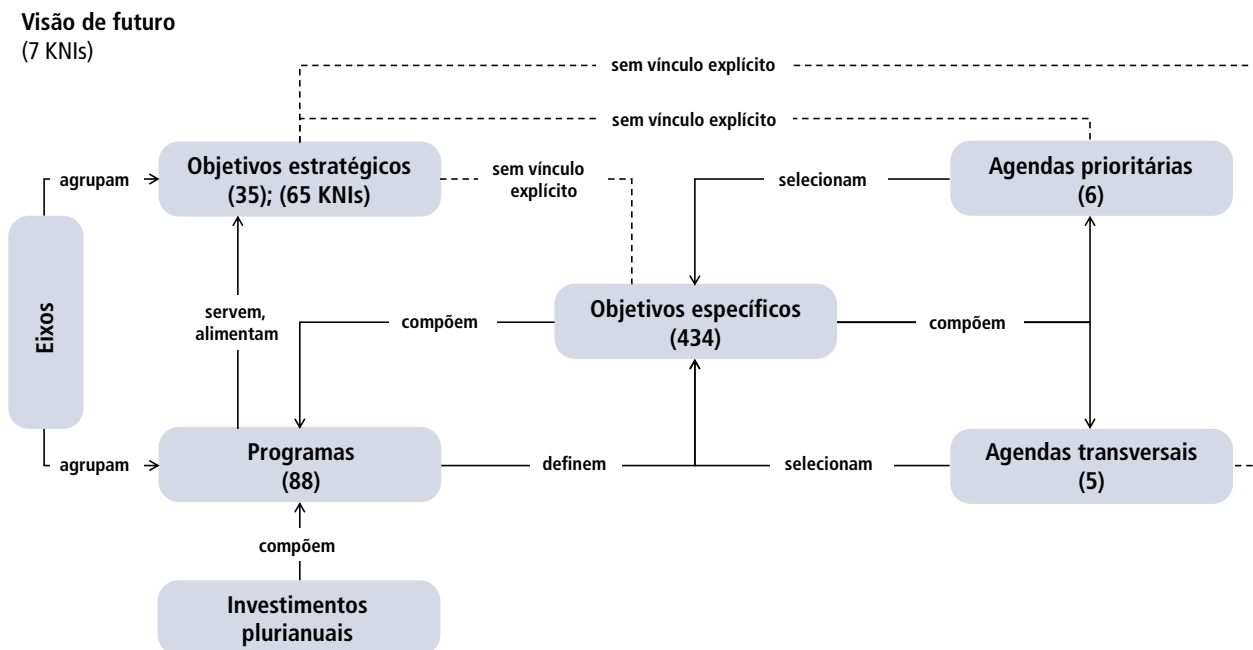
Como pontos de atenção sobre o modelo, destacam-se dois aspectos:

- Nos modelos anteriores (2012-2019), o PPA trazia um atributo da dimensão operacional, denominado “iniciativas” (distintas das ações orçamentárias, que eram também remetidas à LOA). A nova proposta não contém atributo da dimensão operacional, embora este tenha sido produzido durante a elaboração do Plano (sob a denominação de “entregas”, ou seja, produtos e serviços à sociedade, bem como medidas normativas e institucionais). A ausência de informações sobre as entregas compromete análise ex ante de consistência e exequibilidade dos objetivos e metas do Plano e insere no sistema de planejamento possíveis incentivos a alterações ad hoc de estratégias pelos órgãos setoriais no curso de implementação.

- Como peça de orientação alocativa, o Plano apresenta poucas referências financeiras, trazendo informações dessa natureza para: (i) o espaço fiscal projetado, (ii) o valor global de cada programa (que é indicativo e não constitui limite ao orçamento) e (iii) o valor individualizado dos investimentos plurianuais demonstrados em Anexos. Não há valor financeiro para os objetivos estratégicos e específicos, embora tenham metas físicas definidas. Essa ausência compromete análise ex ante de exequibilidade e custo de oportunidade dos objetivos e metas do Plano.

A Figura 3 a seguir apresenta o relacionamento entre os componentes do Plano, conforme consta do PLN 28/2023. Os componentes são: a visão de futuro e seus indicadores; os objetivos estratégicos e seus indicadores; os Programas e seus objetivos gerais; para cada Programa, os objetivos específicos e seus indicadores com meta; as agendas prioritárias e transversais; e os investimentos plurianuais.

FIGURA 3 - RELACIONAMENTO ENTRE OS COMPONENTES DO MODELO DE PPA - PLN 28/2023



Fonte: elaboração própria

Em linhas gerais, os Programas se compõem de objetivos específicos e estabelecem relacionamento forte com as Agendas Prioritárias e Transversais, visto que essas Agendas são extratos de objetivos específicos de diversos Programas – ou seja, não há objetivo específico nas Agendas que não esteja previsto nos Programas. Porém, o relacionamento dos Programas e das Agendas com a visão de futuro e os objetivos estratégicos é frágil, pela ausência de vínculos explícitos.

Destacam-se as seguintes características do modelo proposto, comentados detalhadamente adiante:

- Apresenta visão de futuro para 2027 associada a 7 Indicadores-Chave Nacionais (KNI), sem vínculo expresso com nenhum outro componente do Plano (vínculo implícito);
- Apresenta 35 objetivos estratégicos, com vínculo explícito apenas com o objetivo geral dos Programas;
- Há 65 KNI associados aos objetivos estratégicos que não se vinculam explicitamente a nenhum outro componente do Plano (vínculo implícito);
- Há 88 Programas que se desdobram em 434 objetivos específicos (e entregas que não compõem a camada legal e, portanto, não são explicitadas no Plano);
- Os objetivos específicos não se vinculam explicitamente aos objetivos estratégicos e aos KNI (vínculo implícito);

- Há dois demonstrativos especiais oriundos dos objetivos específicos constantes dos Programas: o demonstrativo de 6 Agendas Prioritárias e o demonstrativo de 7 Agendas Transversais.
- Como os objetivos específicos não se vinculam explicitamente aos objetivos estratégicos e aos KNI, as Agendas Prioritárias e Transversais também não o fazem.

A seguir se comentam o modelo do Plano, suas inovações e pontos de atenção.

5.2. INDICADORES-CHAVE NACIONAIS (KNI)

O uso de Indicadores-Chave Nacionais (conhecidos como KNI) é uma das inovações do Plano. De acordo com a INTOSAI (organização internacional de tribunais de contas), os KNI são usadas pelo governo para:

*estabelecer objetivos, monitorar seu progresso e avaliar seu atingimento, assim como medir o desempenho das atividades, programas, políticas públicas, operações e empreendimentos e aferir impactos diretos e indiretos de políticas públicas e programas.*⁸

Ou seja, os KNI não se limitam a medir a realização de objetivos, devendo também orientar a elaboração da estratégia (o modelo lógico ou a teoria da mudança) para realizar impactos e resultados. Os KNI são expressões objetivas de problemas da realidade nacional (e.g., taxa de mortalidade materna) e suas métricas indicam as causas a tratar (e.g., morte durante gestação, parto e puerpério), enquanto as metas indicam o tamanho do esforço a empreender (e.g., redução de 20% sobre o valor atual). São, portanto, elementos que dão maior precisão às ações de governo, além de funcionarem como atrator para coordenação federativa e com setores não-governamentais, em mobilização de amplo espectro.

Por essas razões, a definição dos KNI e suas metas pelo Centro de Governo deve estar entre as primeiras tarefas do processo de planejamento⁹ e ser usada para orientar a construção do conteúdo do Plano¹⁰, tanto em relação às entregas prioritárias do mandato sob liderança do Centro de Governo quanto à otimização dos programas de duração continuada sob liderança dos órgãos setoriais. O PLN 28/2023 propõe KNI para a visão de futuro e para os objetivos estratégicos, a seguir comentados.

5.2.1. KNI E VISÃO DE FUTURO

O PPA 2024-2027 propõe visão de futuro para 2027, à qual associa 7 KNI apresentados na tabela a seguir:

TABELA 5 – VISÃO DE FUTURO PARA 2027 E SEUS KNI

VISÃO DE FUTURO	INDICADOR-CHAVE NACIONAL – VISÃO DE FUTURO (KNI-VF)	META PARA 2027
Um país democrático, justo, desenvolvido e ambientalmente sustentável, onde todas as pessoas vivam com qualidade, dignidade e respeito às diversidades	1. Taxa de extrema pobreza	Redução de pelo menos 20%
	2. Razão entre renda dos 10% mais ricos e 40% mais pobres	Redução de pelo menos 0,8%
	3. Rendimento domiciliar per capita nas grandes regiões	Elevação entre 1,7% e 19%
	4. Produto interno bruto per capita	Elevação de pelo menos 15%
	5. Taxa de desemprego	Redução de pelo menos 16%
	6. Emissão de Gases de Efeito Estufa (GEE) no Brasil	Redução de pelo menos 19%
	7. Desmatamento anual no bioma Amazônia	Redução de pelo menos 75%

Fonte: Anexo I do PLN 28/2023 – Proposta de PPA 2024-2027

Verifica-se forte correlação entre os KNI propostos e os desideratos de justiça social (KNI-VF 1 e 2), desenvolvimento (KNI-VF 3 a 5) e sustentabilidade ambiental (KNI-VF 6 e 7). Não há, porém, KNI associado ao fortalecimento da democracia, embora esta conste da visão de futuro. Um possível KNI para essa dimensão seria o

⁸ *Guidance on Audit of the Development and Use of Key National Indicators*, disponível em <https://www.issai.org/pronouncements/guidance-on-audit-of-the-development-and-use-of-key-national-indicators/>, acessado em 16/09/2023.

⁹ O governo cumpriu esse princípio, tendo o Centro de Governo elaborado os 7 KNI da visão de futuro e os 65 KNI dos objetivos estratégicos do Plano, conforme declara o item 12 da Exposição de Motivos.

¹⁰ <https://www.oecd.org/gov/Centre-Stage-Report.pdf>, acessado em 17/09/2023.

Indicador de Governança Mundial (componente Estabilidade Política – IGM-EP), divulgado pelo Banco Mundial e previsto na Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil no período 2020-2031 (Decreto nº 10.531, de 26 de outubro de 2020), que estabelece meta de elevar o IGM-EP do patamar de 31,90 verificado em 2018 para 57,14 em 2031.

Para serem críveis as metas dos KNI para a visão de futuro, é necessário o cumprimento de alguns requisitos:

- a) que os objetivos e entregas do Plano se tenham produzido pela identificação dos fatores com maior potencial de afetar as métricas dos KNI-VF¹¹, com formulação de carteira multissetorial de entregas que receba monitoramento intensivo pelo Centro de Governo;
- b) que os KNI-VF figurem entre os parâmetros da formulação de objetivos e entregas pelos órgãos setoriais, em reforço à carteira de Centro de Governo;
- c) que as carteiras de objetivos específicos e entregas dos KNI-VF sejam explicitadas, de modo a atuarem como atrator de coordenação legislativa, federativa e com setores não-governamentais, em articulação de amplo escopo.

Esse último aspecto é de especial importância, pela necessidade de se avançar no tratamento de três gargalos atuais da governança orçamentária nacional:

- (i) melhor direcionamento das emendas parlamentares a prioridades estruturantes de desenvolvimento;
- (ii) melhor coordenação das decisões de PPA entre as unidades da federação, para potencializar atuação sinérgica; e
- (iii) intensificação de parcerias para ampliar a capacidade governativa para entregas.

Sem demarcação clara de alvos que orientem as decisões de múltiplos atores, a alocação de recursos se fragmenta e se reduz a capacidade de gerar desenvolvimento.

O PLN 28/2023 avançou consideravelmente na introdução de KNI-VF para formulação do Plano e nas primeiras iniciativas de capacitação dos órgãos setoriais para considerá-los na formulação de objetivos e entregas¹². Remanesce como agenda para os ciclos seguintes a estruturação dos processos de planejamento para refletir os quesitos (a) e (b) acima discutidos, de modo a ser possível alcançar o quesito (c) e destravar o potencial produtivo decorrente de (i) a (iii).

Como possibilidade de melhoria imediata do Plano, observa-se que a visão de futuro seria melhor formulada para o propósito de ter “um país *crecientemente* democrático, justo, desenvolvido e ambientalmente sustentável, onde *cada vez mais* pessoas vivam com qualidade, dignidade e respeito às diversidades”. Assim enunciada, a visão de futuro passa a ser um orientador ousado, mas realista da ação pública até 2027, ao tempo em que pode ter seu grau de atingimento mensurável pela diferença entre os valores de início e de fim de indicadores de resultado.

¹¹ Como a visão de futuro aponta em geral para impactos não verificáveis no curto e médio prazo, os KNI utilizados servem ao propósito não de medir os resultados, mas de orientar a teoria da mudança na composição da carteira de entregas.

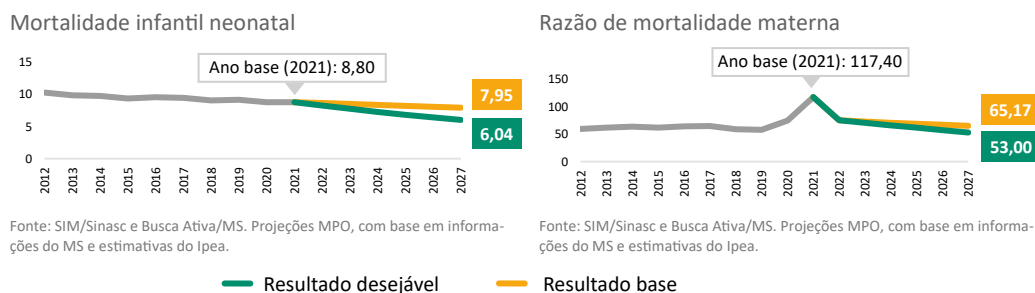
¹² Vide, a propósito, nota técnica sobre os KNI publicada pelo Poder Executivo, que poderá subsidiar a elaboração de análises específicas sobre fatores de alavancagem, antecipação estratégica e priorização de entregas do Plano. Disponível em <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/plano-plurianual/arquivos/nota-tecnica-dos-indicadores-e-metas/nota-tecnica-dos-indicadores-e-metas.pdf>, acessada em 26/10/2023.

5.2.2. KNI E OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

Além dos 7 KNI da visão de futuro, o PLN 28/2023 traz outros 65 KNI associados a 35 objetivos estratégicos. À guisa de exemplo:

FIGURA 4 – OBJETIVO ESTRATÉGICO E KNI PARA A SAÚDE

1.2. Ampliar o acesso da população à saúde pública de qualidade por meio do fortalecimento do Sistema Único de Saúde



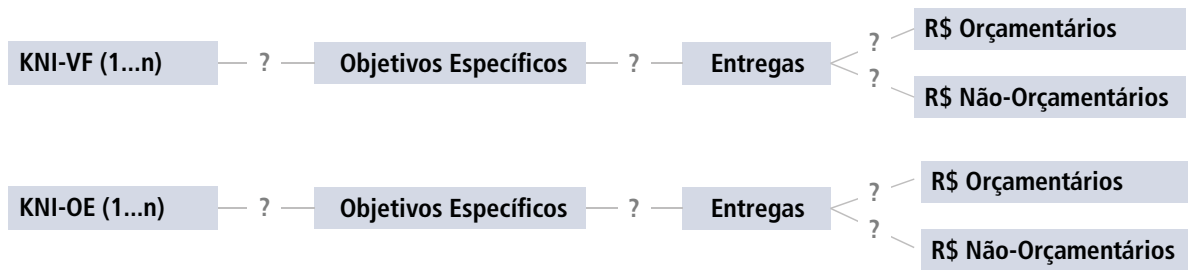
Fonte: Anexo I do PLN 28/2023

Destacam-se os seguintes aspectos quanto aos objetivos estratégicos e KNI propostos, resumidos na Figura 5:

- Os objetivos estratégicos para 2024-2027 se apresentam como enunciados genéricos e mais afeitos a declarações de missão permanente. É o caso de “ampliar o acesso da população à saúde pública de qualidade por meio do fortalecimento do Sistema Único de Saúde”, que exprime mais a missão do Ministério da Saúde do que o foco transformador para a saúde no período 2024-2027. São os KNI informados que delimitam o alvo estratégico a perseguir. No exemplo acima, o foco estratégico reside em reduzir a mortalidade neonatal em 9,7% no mínimo e em reduzir a mortalidade materna em 44% no mínimo, cujo atingimento requer amplo esforço de liderança, coordenação e mobilização de recursos humanos, tecnológicos e financeiros.
- O elevado número de objetivos estratégicos (35 para serem realizados em 4 anos) indica que, no estágio atual de maturidade de nosso processo de planejamento, eles servem mais para orientar a atuação setorial descentralizada do que a construção ativa de agendas multissetoriais para entregar as metas dos KNI. De fato, cada programa identifica os objetivos estratégicos para os quais contribui *de algum modo*, sem, contudo, fazer referência expressa aos KNI e suas metas. Esse é um dos desafios para os ciclos futuros de aperfeiçoamento do Plano¹³.
- Para análise de exequibilidade das metas dos objetivos estratégicos, seria necessária a identificação dos objetivos específicos e entregas associados a cada KNI. Tal identificação não consta da versão atual do Plano.
- Não há valores financeiros projetados para os objetivos estratégicos e suas metas de KNI, o que fragiliza o PPA como peça orçamentária, em franco contraste com sua robustez como peça de planejamento de entregas.

¹³ As entregas de governo são sempre realizadas pelos órgãos setoriais, em duplo mandato: os órgãos devem se dedicar a entregar as prioridades estabelecidas pelo Centro de Governo e atuar na manutenção e aperfeiçoamento do rol amplo de políticas públicas e programas continuados sob sua responsabilidade. Assim é que, no ciclo de planejamento sob análise, por exemplo, o Ministério da Saúde deverá conduzir tanto a carteira de ações prioritárias para reduzir a mortalidade materna, neonatal e por doenças coronarianas e crônicas, definidas como prioritárias na mensagem presidencial, como otimizar os demais serviços entregues à população pelo SUS. Enquanto a carteira prioritária deve contar com patrocínio presidencial, espaço fiscal dedicado, unidade de entrega estruturada e monitoramento intensivo, a otimização dos programas continuados deve ocorrer por liderança setorial e uso dos recursos já ordinariamente vinculados às políticas praticadas. Para mais informações, vide publicação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (<https://blogs.iadb.org/caribbean-dev-trends/en/deliveryology-the-art-and-science-of-keeping-campaign-promises/>) e outras referências de entidades como Center for Public Impact, McKinsey e Delivery Associates sobre como elevar a efetividade dos governos.

FIGURA 5 – VÍNCULOS AUSENTES NO MARCO LÓGICO DOS KNI



Fonte: elaboração própria

Por fim, os objetivos estratégicos estão agrupados em três Eixos, sendo 13 no Eixo *Desenvolvimento Social e Garantia De Direitos*, 15 no Eixo *Desenvolvimento Econômico e Sustentabilidade Socioambiental e Climática* e 7 no Eixo *Defesa da Democracia e Reconstrução do Estado e da Soberania*. Esses mesmos Eixos também agrupam os programas, figurando 41 no primeiro, 35 no segundo e 12 no terceiro. Porém, um programa pode contribuir para mais de um Eixo, de modo que não há correlação estrita entre objetivos estratégicos e programas por Eixo.

6. PROGRAMAS, OBJETIVOS ESPECÍFICOS E INDICADORES

O PLN 28/2023 traz 88 Programas, cada qual composto por objetivos específicos com indicadores e metas. São 434 objetivos específicos no total, cuja ausência de informações sobre as entregas e o valor financeiro previsto para cada objetivo compromete a análise de custo de oportunidade e custo-efetividade do Plano. À guisa de ilustração, considere-se o Programa de Saúde Indígena, que tem apenas dois objetivos: reduzir em 31% a mortalidade infantil por causas evitáveis e realizar 681 obras de infraestrutura de abastecimento de água potável nas aldeias. O Plano prevê que R\$ 11,4 bilhões serão destinados ao atingimento desses dois objetivos, mas não informa que entregas estão previstas para viabilizar as metas e quanto se pretende alocar a cada objetivo. O problema se mostra ainda mais sério quando se consideram Programas como o de Agropecuária Sustentável, com 7 objetivos e metas de amplo escopo e valor global de R\$ 571 bilhões.

Dito isso, o PLN 28/2023 traz dois avanços relevantes para os objetivos específicos: a definição do indicador de resultado por objetivo e a explicitação da meta a ser atingida, tal como ilustrado na Figura 5.

FIGURA 6 – EXEMPLO DE OBJETIVO ESPECÍFICO, COM SEU INDICADOR E META

Objetivos Específicos do Programa						
0186 - Reduzir a mortalidade infantil indígena por causas evitáveis						
Indicador do Objetivo Específico	Taxa de mortalidade infantil por causas evitáveis					
Linha de Base do Indicador	19,01	Unidade de Medida	taxa		Meta Cumulativa?	Não
Meta do Indicador	2024	2025	2026	2027		
		17,58	16,15	14,25	13,03	

Fonte: Anexo III do PLN 28/2023

Nos modelos de PPA anteriores, o programa temático de amplo escopo trazia quadro de indicadores associados indistintamente aos objetivos específicos ali constantes, deixando de especificar que indicador se referia a que objetivo, e não informava a meta desejada para os indicadores. A superação dessas deficiências constitui aperfeiçoamento relevante na trajetória de construção de um planejamento que permita enxergar a que resultados e impactos servem as ações operacionais de governo e suas correspondentes despesas orçamentárias e não-orçamentárias – o chamado orçamento de desempenho.

A deficiência remanescente reside na falta de informação sobre o valor financeiro alocado para o alcance de cada objetivo, impossibilitando a análise (i) da exequibilidade das metas, (ii) do custo de oportunidade do recurso alocado e (iii) da priorização distributiva do Plano. O mesmo se aplica à explicitação das entregas previstas (e, nas LOAs, das ações associadas a cada objetivo específico), como requisito para se analisar a consistência da proposta, a exequibilidade dos objetivos e a priorização de fatores de alavancagem para entrega das metas¹⁴. O uso de Programas temáticas de amplo escopo como única dimensão ligando o PPA à LOA configura elevado risco à efetivação do Plano.

¹⁴ A disponibilidade de documentos de referência das políticas públicas (como planos nacionais, regionais e setoriais) é fundamental para que os orçamentos possam identificar com acuidade as entregas mais custo-efetivas a serem financiadas para cada objetivo selecionado no processo político-governamental, com evidências sobre focalização, territorialidade e capacidade de alavancagem de cada entrega indicada para receber financiamento.

7. AGENDAS PRIORITÁRIAS

O conjunto de objetivos específicos, com suas metas de indicadores e entregas, constitui o núcleo tático do PPA e deve, idealmente, informar as estratégias da ação governamental para produzir mudanças relevantes no desenvolvimento nacional, sem se confundir com melhorias incrementais nos programas de duração continuada.

Como avanço no atendimento desse desiderato, o PLN 28/2023 traz uma importante inovação: a previsão de uma carteira de objetivos prioritários. Essa prática é internacionalmente reconhecida com “definição da agenda de prioridades do Centro de Governo”¹⁵. A relevância dessa prática reside no reconhecimento de que os governos, em escala mundial, se têm mostrado competentes para gerenciar melhorias incrementais, mas baixa capacidade de liderar entregas de impacto. A principal causa é a baixa orientação sistêmica do capital político, humano e financeiro e sua fragmentação em rotinas voltadas a atender demandas passivas oriundas das estruturas funcionais do Estado.

Conceitualmente, os objetivos estratégicos da proposta de PPA poderiam constituir a agenda de prioridades. Porém, conforme comentado, trata-se de rol excessivo de compromissos para configurar agenda de Centro de Governo. De fato, conforme explicita o art. 15, § 2º, do projeto de lei, as prioridades “estarão sob sistemática de monitoramento intensivo”. Ou seja, são alçadas ao patrocínio de Centro de Governo, cuja capacidade de atuação estratégica exige seleção parcimoniosa dos compromissos assumidos. A definição desses compromissos se faz em demonstrativo específico do PLN 28/2023, denominado Agendas Prioritárias (Anexo VI), cada qual construída como excerto de objetivos específicos constantes dos Programas do Plano (Anexo III).

O PLN 28/2023 define 6 Agendas Prioritárias: combate à fome e redução das desigualdades; educação básica; saúde: atenção primária e atenção especializada; neointustrialização, trabalho, emprego e renda; combate ao desmatamento e enfrentamento da emergência climática; e Programa de Aceleração do Crescimento - Novo PAC. Enquanto as cinco primeiras Agendas se orientam a problemas delimitados por KNI de políticas públicas, o PAC tem conteúdo híbrido, parte voltado a apoiar as entregas das 5 outras Agendas e parte voltado a tratar questões específicas, como retomar obras inacabadas e apoiar entregas de outros objetivos estratégicos. O PLN 29/2023 (Projeto de Lei Orçamentária para 2024) traz a projeção de recursos para as Agendas Prioritárias ao longo do período do PPA:

¹⁵ <https://blogs.iadb.org/administracion-publica/es/el-centro-de-gobierno-en-america-latina-y-el-caribe-10-anos-despues/>

QUADRO 1 – PROJEÇÃO DE VALORES ORÇAMENTÁRIOS A SEREM APLICADOS ÀS AGENDAS PRIORITÁRIAS

Valores por Prioridade (R\$ 1,00)

Prioridade	Proposta de 2024 - PLOA 2024	Projeção Plurianual 2025	Projeção Plurianual 2026	Projeção Plurianual 2027
Combate à Fome e Redução das Desigualdades	298.749.152.268,00	314.467.284.131,00	323.708.666.916,00	335.968.789.957,00
Combate ao Desmatamento e Enfrentamento da Emergência Climática	13.538.112.956,00	14.171.135.010,00	15.311.776.232,00	15.929.118.600,00
Educação Básica	69.338.863.738,00	70.649.051.993,00	80.169.384.379,00	84.973.825.601,00
Neoliberalização, Trabalho, Emprego e Renda	91.358.987.634,00	97.526.286.591,00	103.802.152.529,00	110.069.608.091,00
Novo Programa de Aceleração do Crescimento - Novo PAC	61.728.560.625,00	58.730.931.751,00	62.184.270.374,00	63.856.204.453,00
Saúde: Atenção Primária e Atenção Especializada	166.504.066.542,00	174.012.129.428,00	182.788.481.842,00	196.676.686.461,00

Fonte: Mensagem Presidencial do PLN 29/2023

Em que pese o avanço de se prever Agendas Prioritárias na arquitetura do PPA, é forçoso reconhecer que a opção de as constituir pela seleção de objetivos específicos dos Programas (os quais não estão vinculados a metas de KNI dos objetivos estratégicos e da visão de futuro) é apenas um passo na trajetória de se dotar a carteira de Centro de Governo de potencial para fazer entregas orientadas a resultados robustos de desenvolvimento no final do Plano. A proposta, ao emprestar patrocínio presidencial aos objetivos selecionados nas Agendas, certamente eleva as chances de realização das entregas ali previstas. Porém, assumir que metas de KNI se cumpram como vetor resultante de objetivos formulados de forma descentralizada e segmentada por setor é uma aposta arriscada e insuficiente como abordagem de planejamento, sobretudo porque KNI se caracterizam por exigir mobilização desafiadora no horizonte estreito do mandato político e espaço fiscal restrito. Se faz necessário formular ativamente as ações a serem coordenadas pelo Centro de Governo em relação a KNI selecionados, cumprindo-se os princípios de boa governança orçamentária de se ter orçamentos alinhados tanto com as prioridades de médio prazo como com as necessidades de desenvolvimento de longo prazo¹⁶, além de mobilização legislativa, federativa e de parcerias para assegurar resultados.

Sobre este último aspecto, se encontra em vigor o Decreto 10.531, de 26 de outubro de 2020, que institui a Estratégia Federal de Desenvolvimento Econômico e Social para o Brasil no período de 2020 a 2031¹⁷, a qual não foi expressamente referida no modelo do PPA 2024-2027. Embora a Estratégia careça de aperfeiçoamentos, sobretudo quanto a se tornar efetivamente um contrato nacional (e não meramente federal) para produção de resultados de desenvolvimento, deve ter seu papel reconhecido na hierarquia de planejamento, conforme já disposto em acórdãos do Tribunal de Contas da União¹⁸ e nas recomendações internacionais de boa governança¹⁹. A ausência desse reconhecimento levanta dúvidas quanto à agenda de prioridades se assentar em visão de longo prazo e ter capacidade de antecipação estratégica para o país.

¹⁶ <https://www.oecd.org/gov/budgeting/principles-budgetary-governance.htm#:~:text=The%20ten%20principles%20are%3A&text=Ensure%20that%20budget%20documents%20and,manage%20and%20monitor%20budget%20execution.>

¹⁷ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10531.htm.

¹⁸ <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/relatorio-de-politicas-e-programas-de-governo-2017.htm>.

¹⁹ <https://www.oecd.org/gov/budgeting/principles-budgetary-governance.htm#:~:text=The%20ten%20principles%20are%3A&text=Ensure%20that%20budget%20documents%20and,manage%20and%20monitor%20budget%20execution.>

Outra decorrência de se optar por construir as carteiras prioritárias como excertos dos objetivos específicos dos Programas é o fato de que, como esses objetivos não têm a eles associados valores financeiros, as Agendas Prioritárias também não apresentam essa informação.

O teor das 6 Agendas Prioritárias é discutido em Nota Técnica específica elaborada conjuntamente pelas Consultorias de Orçamentos e Consultorias Legislativas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, abrangendo aspectos de consistência de longo prazo, coerência do marco lógico e adequação financeira e orçamentária.

8. AGENDAS TRANSVERSAIS

A terceira inovação do PPA proposto para 2024-2027 são as Agendas Transversais, internacionalmente referidas como “crosscutting priorities”.

Segundo a Mensagem Presidencial, as agendas transversais se voltam a “encaminhar questões sociais, econômicas e ambientais complexas, cujas soluções dependem da atuação integrada de diferentes órgãos da administração pública federal”, como as questões de desigualdades de gênero e raça/etnia, das vulnerabilidades sociais em povos indígenas e crianças e adolescentes, e das mudanças climáticas.

Observe-se que, embora o PLN 28/2023 classifique todos os 5 temas assinalados como “agendas transversais”, há distinção conceitual entre agenda multissetorial e agenda transversal. Enquanto a primeira requer a articulação de múltiplos órgãos para tratar de determinado problema (requisito inerente a praticamente todos os KNIs), as agendas transversais voltam-se a assegurar que a formulação e execução de *todas* as políticas públicas atentem para os impactos sobre esses temas e cuidem de mitigar desigualdades e potencializar benefícios. Demandam, portanto, modificações em todo o processo de gestão das ações de governo (devendo por isso serem parcimoniosas no escopo), possibilitando o alcance inclusive de efeitos invisíveis à agenda formalmente instituída para tratar questões específicas desses temas. Internacionalmente, as agendas transversais são as de gênero/raça, direitos humanos e meio ambiente. Outras perspectivas, como a de idosos, crianças, adolescentes e pessoas com deficiência, são mais afeitas a agendas multissetoriais, como a da primeira-infância, instituída no texto da lei do PPA 2020-2023.

Portanto, as agendas transversais requerem (i) ações finalísticas para o tratamento de questões específicas de cada tema (na agenda de gênero, por exemplo, a questão da violência doméstica, da infraestrutura de cuidados e do combate à discriminação remuneratória); e (ii) ações de gestão interna da máquina pública para adequar todo o governo à produção de políticas alinhadas às perspectivas transversais adotadas. A proposta de PPA 2024-2027 cumpre esses dois requisitos, conforme se demonstrará a seguir.

8.1. AÇÕES FINALÍSTICAS ORIENTADAS A AGENDAS TRANSVERSAIS

Da proposta de PPA 2024-2027 constam os seguintes objetivos estratégicos para temas de agendas transversais:

QUADRO 2 – OBJETIVOS ESTRATÉGICOS E INDICADORES FINALÍSTICOS DAS PRIORIDADES TRANSVERSAIS

1.7. Reforçar políticas de proteção e atenção às mulheres, buscando a equidade de direitos, a autonomia financeira, a isonomia salarial e a redução da violência voltados a essas duas linhas de atuação

Indicadores-Chave Nacionais: taxa de homicídios de mulheres dentro das residências; e razão entre o rendimento médio do trabalho de homens e o de mulheres.

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 e conhecimentos

Indicadores-Chave Nacionais: área anual desmatada em terras indígenas; taxa de mortalidade infantil indígena por causas evitáveis.

1.9. Combater o racismo e promover a igualdade racial de modo estruturante e transversal

Indicadores-Chave Nacionais: taxa de homicídios de negros; razão entre o rendimento médio do trabalho de brancos e o rendimento médio do trabalho dos negros; razão entre as taxas de frequência líquida de brancos e de negros no ensino superior, 18 a 24 anos.

2.1. Conservar, restaurar e usar de forma sustentável o meio ambiente

Indicadores-Chave Nacionais: proporção de corpos hídricos com boa qualidade ambiental; e território da Amazônia coberto por unidades de conservação.

2.2. Ampliar as capacidades de prevenção, gestão de riscos e resposta a desastres e adaptação às mudanças climáticas

Indicadores-Chave Nacionais: proporção dos municípios nas faixas superiores (A e B) do Índice de Capacidade Municipal.

Fonte: Anexo V do PLN 28/2023

Note-se que os objetivos estratégicos cobrem apenas o rol de temas efetivamente transversais. Os demonstrativos das Agendas Transversais, contudo, abarcam objetivos específicos mais amplos, voltados a garantia de direitos, enfrentamento de desigualdades e vulnerabilidades e atendimento de necessidades específicas de mulheres, crianças e adolescentes, pessoas negras, quilombolas, comunidades tradicionais de matriz africana, povos de terreiros e povos ciganos. Para a agenda ambiental, constam objetivos específicos voltados ao enfrentamento da degradação ambiental e das mudanças climáticas.

Considerando-se os objetivos estratégicos, é de se esperar que a previsão de recursos financeiros para as políticas para mulheres, por exemplo, se concentre principalmente nas entregas dos KNIs para redução em 17% dos homicídios de mulheres dentro das residências e redução em 10% da desigualdade de rendimento entre homens e mulheres. O Plano, contudo, não traz informações sobre as entregas e sobre o valor financeiro proposto para cada objetivo, inviabilizando a análise de focalização dos recursos e exequibilidade das metas.

Como os objetivos específicos não têm valor financeiro no PPA e suas entregas não estão explicitadas, a orientação e materialidade das ações propostas para prioridades transversais pode ser estimada a partir dos dados constantes do PLN 29/2023 (Projeto de Lei Orçamentária para 2024). Para todas as agendas prioritárias propostas, o PLN 29/2023 contempla recursos financeiros, que se distinguem em exclusivos e não-exclusivos:

QUADRO 3 – RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS PARA AS AGENDAS TRANSVERSAIS EM 2024

R\$ milhões

AGENDA	RECURSOS EXCLUSIVOS	RECURSOS NÃO-EXCLUSIVOS
Gênero	306,4	14.991,8

Destaques:

21GJ - Políticas de Prevenção, Acesso à Justiça e Enfrentamento à Violência contra as Mulheres
 00UZ – Implementação de Iniciativas Voltadas ao Enfrentamento à Violência Contra Mulheres
 6702 - Apoio a Projetos e Eventos de Educação, Divulgação e Popularização da Ciência e Educação Científica
 21B4 - Fomento ao Desenv. e Modernização dos Sistemas de Ensino de Educação Profissional e Tecnológica
 210W - Apoio à Organização Econômica e Promoção da Cidadania e o Bem Viver de Mulheres Rurais
 20Y1 - Desenvolvimento Sustentável da Pesca Artesanal
 21FQ - Apoio à Formulação e Gestão da Política Nacional de Cuidados
 20JO - Promoção e Apoio ao Desenv. do Futebol Feminino e Masculino e à Defesa dos Direitos do Torcedor

Crianças e Adolescentes	1.393,8	22.820,9
--------------------------------	----------------	-----------------

Destaques:

6702 - Apoio a Projetos e Eventos de Educação, Divulgação e Popularização da Ciência e Educação Científica
 20Z1 - Qualificação Social e Profissional de Trabalhadores
 21BQ - Implementação de Políticas de Segurança Pública, Prevenção e Enfrentamento à Criminalidade
 21G0 - Promoção e Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes
 8442 - Transferência Direta e Condicionada de Renda às Famílias Beneficiárias do Programa Bolsa Família
 00SU - Apoio à Implantação de Escolas para Educação Infantil

Igualdade Racial	255,7	464,9
-------------------------	--------------	--------------

Destaques:

14U2 - Implantação, Instalação e Ampliação de Espaços e Equipamentos Culturais
 20Y1 - Desenvolvimento Sustentável da Pesca Artesanal
 21FD - Fortalecimento e Desenvolvimento de Políticas para o Enfrentamento ao Racismo
 210Z - Identificação, Reconhecimento e Titulação de Territórios Quilombolas
 2792 - Distribuição de Alimentos a Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos e a Famílias em Situação de Insegurança Alimentar e Nutricional Advindas de Situações de Emergência ou Calamidade Pública

Povos Indígenas	2.812,9	0,4
------------------------	----------------	------------

Destaques:

20YP - Promoção, Proteção e Recuperação da Saúde Indígena
 21FL - Gestão de Políticas para Povos Indígenas
 20UP - Apoio a Projetos de Tecnologia Social e Assistiva
 2792 - Distribuição de Alimentos a Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos e a Famílias em Situação de Insegurança Alimentar e Nutricional Advindas de Situações de Emergência ou Calamidade Pública
 20Y1 - Desenvolvimento Sustentável da Pesca Artesanal

Ambiental	13.982,4	6.031,6
------------------	-----------------	----------------

Destaques:

00TO - Apoio à Implantação, Ampliação ou Melhorias de Sistemas de Esgotamento Sanitário
 20X4 - Manutenção e aprimoramento do CENSIPAM
 20Y2 - Registro, Monitoramento, Pesquisa e Estatística da atividade pesqueira
 20ZV - Fomento ao Setor Agropecuário
 210X - Apoio ao Desenvolvimento Territorial Sustentável à Inclusão Produtiva e à Infraestrutura Rural
 214N - Controle e Fiscalização Ambiental
 21FH - Municípios Verdes e Promoção do Desenvolvimento da Economia Verde, Descarbonização e Bioindústria
 21GT - Universidade Federal Sustentável
 00TF - Apoio à Implantação de Infraestrutura Produtiva e Complementar na Faixa de Fronteira

Fonte: PLN 29/2023 – Siga Brasil

Os valores acima sinalizam baixa materialidade dos recursos exclusivos, para os quais se obtêm os seguintes parâmetros, considerando-se a população abaixo da linha de pobreza:

- R\$ 10 por mulher

- R\$ 107 por criança ou adolescente
- R\$ 6 por pessoa negra ou parda
- R\$ 1.661 por pessoa indígena
- R\$ 28 por hectare de floresta nativa

Dito isso, a mera explicitação das informações já representa avanço em relação a Planos anteriores e ao baixo caráter informativo das ações orçamentárias na última década quanto às políticas públicas que financiam.

8.2. AÇÕES DE ALINHAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E ORÇAMENTOS A AGENDAS TRANSVERSAIS

Da proposta de PPA 2024-2027, consta um objetivo estratégico relacionado com a necessidade de se criar capacidade estatal para implantar perspectivas transversais nas políticas públicas e nos orçamentos:

3.2. Promover a ampliação e o contínuo aperfeiçoamento das capacidades estatais com o fim de prestar serviços públicos de qualidade para a população, com o fortalecimento da cooperação federativa, para maior coesão nacional.

Esse objetivo estratégico está (indiretamente) afeto a dois objetivos específicos no âmbito do Programa 2224 - *Planejamento e Orçamento para o Desenvolvimento Sustentável e Inclusivo*, relevantes para a institucionalização da agenda transversal nas políticas públicas:

QUADRO 4 – OBJETIVOS ESPECÍFICOS E INDICADORES PARA ALINHAMENTO DAS POLÍTICAS A AGENDAS TRANSVERSAIS

0101 - Promover a transversalidade das políticas públicas no Plano Plurianual (PPA) 2024-2027, tendo como indicador de resultado

Indicador: Média dos percentuais de atributos marcados na PPA

0430 - Aperfeiçoar a gestão das Agendas Transversais e Multissetoriais Seleccionadas nos Orçamentos da União

Indicador: Percentual de Programações Orçamentárias Transversais e Multissetoriais

Fonte: PLN 28/2023

A proposta de LOA 2024 prevê R\$ 6,2 milhões passíves de financiar as entregas desses objetivos, na ação de “Aprimoramento de Planejamento Nacional, Orçamento Federal, Avaliação de Políticas Públicas e de Revisão de Gastos e de Articulação Internacional”, o que também configura uma inovação bem-vinda.

Destaque-se, por fim, que o art. 25 do texto da lei determina que “a política de aplicação dos recursos das agências financeiras oficiais de fomento e de fundos federais e a aplicação de recursos relacionados às operações de crédito externo com garantia da União devem ser compatíveis com a dimensão estratégica” do Plano, que inclui objetivos estratégicos sobre temas transversais. E o art. 26 estabelece que os programas do Plano “devem contribuir para o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas”. Em ambos os casos, a executoriedade dos comandos é frágil, mas podem vir a constituir critérios para orientar avaliações e observatórios.

9. NOVO PAC

Uma das seis Prioridades definidas pelo PLPPA 2024-2027, o novo Programa de Aceleração do Crescimento (Novo PAC) foi lançado pelo Governo Federal em 11 de agosto deste ano, com o compromisso de investimento total de R\$ 1,7 trilhão ao longo dos próximos quatro anos (R\$ 371 bilhões dos orçamentos gerais da União; R\$ 343 bilhões das empresas estatais; R\$ 362 bilhões de financiamentos; e R\$ 612 bilhões do setor privado). No Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) para 2024, os recursos destinados aos investimentos vinculados ao 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.

O Novo PAC, conforme delineado no PLPPA 2024-2027, está estruturado em nove eixos:

QUADRO 5 - EIXOS DO NOVO PAC

- Transporte eficiente e sustentável
 - Infraestrutura social inclusiva
- Cidades sustentáveis e resilientes
 - Água para todos
- Inclusão digital e conectividade
- Transição e segurança energética
- Inovação para a indústria da defesa
 - Educação, ciência e tecnologia
 - Saúde

Fonte: PLN 28/2023

Observa-se que praticamente todos os eixos acima se relacionam com as 5 outras Agendas Prioritárias, firmando o PAC, nesse aspecto, mais como uma estratégia de financiamento das metas dessas Agendas do que como uma Agenda apartada.

O PLN 28/2023 não oferece previsões detalhadas de gastos nem identifica as ações orçamentárias pertencentes aos programas, concentrando-se nas metas dos indicadores dos objetivos específicos, distribuídos ao longo dos quatro anos do plano. A Mensagem que encaminhou a proposta orçamentária para 2024 (PLN 29/2023), contudo, apresenta os valores orçamentários globais do Novo PAC para o período 2024-2027:

TABELA 6 - PROJEÇÃO DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS DO NOVO PAC – 2024-2027

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: Mensagem Presidencial do PLN 29/2023

O Novo PAC abrange um total de 38 Programas do PLPPA 2024-2027, subdivididos em 83 objetivos específicos. O quadro a seguir relaciona os Programas do Novo PAC.

QUADRO 6 – PROGRAMAS QUE CONTÊM AÇÕES DO NOVO PAC

1158 - Enfrentamento da Emergência Climática
1189 - Bioeconomia para um Novo Ciclo de Prosperidade
2301 - Transformação do Estado para a Cidadania e o Desenvolvimento
2303 - Pesquisa e Inovação Agropecuária
2305 - Comunicações para Inclusão e Transformação
2306 - Política Nuclear
2308 - Consolidação do Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação – SNCTI
2317 - Desenvolvimento Regional e Ordenamento Territorial
2318 - Gestão de Riscos e de Desastres
2319 - Mobilidade Urbana
2320 - Moradia Digna
2321 - Recursos Hídricos: Água em Quantidade e Qualidade para sempre
2322 - Saneamento Básico
2801 - Neointustrialização, Ambiente de Negócios e Participação Econômica Internacional
3101 - Energia Elétrica
3102 - Mineração Segura e Sustentável
3103 - Petróleo, Gás, Derivados e Biocombustíveis
3104 - Aviação Civil
3105 - Portos e Transporte Aquaviário
3106 - Transporte Rodoviário
3107 - Transição Energética
3108 - Segurança Viária
3901 - Transporte Ferroviário
5111 - Educação Básica Democrática, com qualidade e equidade
5112 - Educação Profissional e Tecnológica que Transforma
5113 - Educação Superior: Qualidade, Democracia, Equidade e Sustentabilidade
5116 - Segurança Pública com Cidadania
5118 - Atenção Especializada à Saúde
5119 - Atenção Primária à Saúde
5120 - Pesquisa, Desenvolvimento, Inovação, Produção e Avaliação de Tecnologias em Saúde
5121 - Gestão, Trabalho, Educação e Transformação Digital na Saúde
5122 - Saúde Indígena
5123 - Vigilância em Saúde e Ambiente
5125 - Direito à Cultura
5126 - Esporte para a Vida
5133 - Segurança Alimentar e Nutricional e Combate à Fome
5602 - Periferia Viva
6112 - Defesa Nacional

Fonte: PLN 28/2024

Vale destacar que a gestão específica do Novo PAC, como mencionado na Mensagem Presidencial que acompanha o PLPPA 2024-2027, será realizada pela Presidência da República, embora ainda não se saiba como se dará essa gestão.

10. INVESTIMENTOS PLURIANUAIS

O demonstrativo de investimentos plurianuais constante do Plano tem por finalidade cumprir o comando constitucional de que “nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual ou sem lei que autorize a inclusão” (§ 1º do art. 167), reafirmado pelo § 5º do art. 5º da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000), de que 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.

A esse propósito, levantam-se dois pontos de atenção em relação à governança dos investimentos na presente proposta de PPA.

Primeiro, conceitualmente os investimentos plurianuais são aqueles cujo escopo e complexidade requeiram cronograma de execução superior a um exercício financeiro. Tais empreendimentos têm caráter estruturante e, como tal, são próprios de um plano estratégico, devendo-se alinhar às necessidades de desenvolvimento nacional apontadas pelos KNI. Isso não se confunde com o carregamento por múltiplos anos de projetos de menor porte em decorrência de dificuldades de execução ou restrição fiscal, como se tem visto amiúde na gestão orçamentária. De fato, o detalhamento dos investimentos plurianuais na proposta de PPA independe dos seus valores totais ou escopo – o critério é da plurianualidade. Faz-se necessário, portanto, melhores critérios para definição dos investimentos plurianuais a demandarem prévia inclusão no PPA.

Segundo, podem ser incluídos novos investimentos plurianuais diretamente nos orçamentos (LOA), independentemente do valor total, conforme estabelecido no art. 12 do texto da lei. O que o texto de lei exige é que o investimento constitua programação específica no orçamento, a partir das quais os investimentos incluídos no orçamento deverão ser incorporados ao PPA (art. 19). Essa sistemática pode configurar captura do Plano pelas vicissitudes da visão de curto prazo.

O art. 2.º do PLPPA 2024-2027 apresentou os seguintes conceitos:

- Investimentos plurianuais - investimentos que possuem data de início e de término e impactam o programa em mais de um exercício financeiro; constam o Anexo VII da proposta.
- Investimento plurianual de empresa estatal não dependente - investimento de empresa em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto, cujas programações ultrapassem um exercício financeiro e não constem do orçamento fiscal ou da seguridade social da União; constam do Anexo VIII da proposta.

Conforme estipulado pelo art. 11 do PLPPA 2024-2027, o Anexo VII abriga os Investimentos Plurianuais que se encaixam nas ações orçamentárias do tipo projeto dos orçamentos fiscal e da seguridade social, afetando o programa por mais de um exercício financeiro, com exceção daqueles relacionados exclusivamente às transferências da União para Estados, Distrito Federal e Municípios. Todos os Investimentos Plurianuais do Anexo VII devem ser registrados em um módulo específico no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal - SIOP.

Por sua vez, o Anexo VIII correlaciona os investimentos plurianuais do orçamento de investimento com as respectivas unidades orçamentárias executoras, agrupando-os por programa e fornecendo informações sobre os desembolsos financeiros para os próximos 4 anos, detalhados por ano de execução.

O rol de investimentos plurianuais constantes dos Anexos VII e VIII engloba projetos cujos valores anuais variam de R\$ 10 mil a R\$ 39 bilhões, indicando ausência de valor mínimo de referência e de discriminação entre projetos rotineiros e projetos estruturantes.

Compõem o Anexo VII 28 programas, desdobrados em 361 investimentos plurianuais, que por sua vez se subdividem em 414 projetos. A Tabela A, a seguir, apresenta os valores dos investimentos plurianuais consolidados por programa, para o período de vigência do PPA:

TABELA 7 - 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
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	844,3	2.634,4	834,7	-	4.313,4
3102 - Mineração Segura e Sustentável	27,2	21,2	20,5		68,9
3104 - Aviação Civil	314,8	267,7	99,5	-	682,0
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	564,6	476,3	561,0	534,2	2.136,0
3901 - Transporte Ferroviário	465,1	476,3	561,0	534,2	2.036,5
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
5113 - Educação Superior: Qualidade, Democracia, Equidade e Sustentabilidade	585,3	364,3	346,5	92,8	1.388,9
5116 - Segurança Pública com Cidadania	1.723,3	24,5	15,0	-	1.762,8
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	26.588,3	30.189,3	30.039,9	12.824,8	99.642,4

FONTE: Anexo VII PLPPA 2024-2027

Dos R\$ 99,6 bilhões destinados a investimentos plurianuais no período de 2024 a 2027, considerando os orçamentos fiscal e da seguridade social, R\$ 46,1 bilhões estão destinados ao programa “3106 – Transporte Rodoviário” (46,3% do total), enquanto o programa “6112 – Defesa Nacional” recebeu aporte de R\$ 27,5 bilhões (27,6% do montante total). Somente esses dois programas representam mais de 73,8% do total dos investimentos plurianuais para os próximos quatro anos.

Já o Anexo VIII é formado por nove programas, desdobrados em 151 investimentos plurianuais, agrupados em 21 unidades orçamentárias. A Tabela B, a seguir, apresenta os valores dos investimentos plurianuais consolidados por programa, abrangendo o período de vigência do PPA:

TABELA 8 - 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
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 PLPPA 2024-2027

Dos R\$ 209,2 bilhões alocados para investimentos plurianuais em empresas estatais, R\$ 170,0 bilhões (o que equivale a 81,3% do total) são destinados ao programa “3103 - Petróleo, Gás, Derivados e Biocombustíveis”. Dentro desse montante, a empresa Petróleo Brasileiro S.A. – PETROBRAS executará R\$ 158,1 bilhões. Um único investimento plurianual dessa empresa, denominado “Implantação de Infraestrutura Marítima Complementar de Produção de Petróleo e Gás Natural - Bacia de Santos, na Região Sudeste”, consumirá R\$ 104,7 bilhões ao longo dos próximos quatro anos.

Em seguida, em termos de relevância, destaca-se o programa “3101 – Energia Elétrica”, com R\$ 15,7 bilhões (representando 7,5% do total), integralmente alocados na empresa Eletrobras Termonuclear S.A. – ELETRONUCLEAR, cujo investimento plurianual intitulado “Implantação da Usina Termonuclear de Angra III, com 1.405 MW (RJ), no Estado do Rio de Janeiro” aplicará R\$ 13,3 bilhões.

COMPATIBILIDADE ENTRE PPA E LOA

Quanto à compatibilidade dos Orçamentos Anuais com o PPA 2024-2027, o projeto analisado concede ao Poder Executivo autonomia para efetuar modificações no plano, por ato próprio, com o objetivo de alinhá-lo às alterações introduzidas pelas leis orçamentárias anuais e pelas leis de créditos adicionais. Para isso, é permitido ao Poder Executivo revisar ou atualizar os investimentos plurianuais mencionados nos Anexos VII e VIII.

Por fim, o art. 16 do PLPPA estabelece que o Poder Executivo deve anualmente apresentar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, até 30 de setembro de cada ano, um relatório anual de monitoramento do PPA 2024-2027. Esse relatório incluirá, entre outros aspectos, uma demonstração da execução orçamentária e financeira dos investimentos plurianuais.

A partir da programação específica prevista no texto de lei, os investimentos incluídos no orçamento deverão ser incorporados aos valores totais dos programas no PPA, nos termos dos arts. 12 e 19. Conforme já comentado, contudo, há exceção em relação aos investimentos relacionados exclusivamente às transferências da União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. Essas programações poderiam ter caráter genérico na LOA, mas exclusivamente para transferências às demais unidades federativas.

11. TEXTO DA LEI

Além de definir as Agendas Prioritárias e Transversais, o texto da lei traz comandos sobre o relacionamento do PPA com as LOAs, a revisão do Plano e sua governança.

O art. 9º, § 2º, estabelece que as ações orçamentárias estarão vinculadas apenas aos programas. Como cada programa tem vários objetivos e metas de indicadores e entregas, essa fórmula de vinculação é largamente insuficiente para apoiar as análises e o monitoramento do Plano pelo Legislativo, a sociedade e as próprias equipes de governo. Faz-se necessário o desenvolvimento de sistemáticas, ainda que gerenciais, de vinculação transparente das ações orçamentárias aos objetivos e entregas. O art. 15, § 1º, prevê que o Poder Executivo publique “em sítio eletrônico oficial, dados estruturados e informações sobre a implementação e o acompanhamento do PPA 2024-2027”, mas não estabelece prazos e requisitos. Sugere-se adequar o comando para “dados estruturados e informações sobre a vinculação entre os objetivos do PPA 2024-2027 e as ações orçamentárias e sobre a implementação e o acompanhamento do Plano”.

Os arts. 16 e 17 do texto da lei tratam da avaliação do Plano. Estabelecem que a avaliação será sistemática e institucionalizada, abrangerá gastos diretos e indiretos selecionados anualmente por materialidade, criticidade e relevância, e ficará a cargo principalmente do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas – CMAP. Até 30 de setembro de cada ano, o Poder Executivo apresentará, perante a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMO), tanto o relatório de avaliação de políticas públicas, com os resultados e as recomendações das avaliações produzidas no âmbito do CMAP, quanto o relatório de monitoramento do PPA, contendo análise macroeconômica e fiscal, evolução das metas e dos indicadores-chave nacionais, desempenho dos indicadores dos objetivos específicos e das entregas, execução orçamentária e financeira dos investimentos plurianuais e medidas institucionais e normativas implementadas. A esse propósito, é importante que o Congresso Nacional não concentre o monitoramento do Plano na CMO, tendo em vista que são as Comissões Permanentes das duas Casas os órgãos competentes para aferir a conformidade e o desempenho do PPA em relação às metas de políticas públicas.

Por fim, o art. 19 traz comandos sobre a revisão dos conteúdos do Plano. Autoriza o Poder Executivo a alterá-lo, por ato próprio, para “conciliá-lo com as alterações promovidas pelas leis orçamentárias anuais e pelas leis de crédito adicional” quanto ao valor global de programa, vinculações entre ações orçamentárias e programas, metas e investimentos plurianuais. Também o autoriza a alterar outros atributos do Plano, que serão publicados e informados à CMO, juntamente com a justificativa da alteração. A revisão periódica do Plano é uma boa prática de governança, em face da emergência de novas necessidades e oportunidades para o desenvolvimento nacional, bem como do aprendizado que a própria implementação e monitoramento do Plano trazem. Deve-se cuidar, contudo, de não converter a revisão em mera substituição do planejado pelo realizado, subtraindo-se do sistema de planejamento a possibilidade de aperfeiçoamento continuado e amadurecimento de métodos, estruturas, processos e normas.

