

O PLANO PLURIANUAL (PPA)

Eliane Nepunuceno dos Santos*
Elizamar da Silva Nunes**
Georgia Daphne Sobreira Gomes***

INTRODUÇÃO

A Constituição de 1988 foi um marco importante para história do Brasil. A constituição brasileira contém um dos textos mais completo do mundo em termos das garantias individuais, apesar de na prática apresentar uma grande diferença entre teoria e a realidade brasileira. A Constituição de 1988 contou com a participação popular em sua elaboração. Ela apresenta um documento formal, dogmático, analítico, rígido, com um texto extremamente minucioso. Devido a esta minuciosidade, apresenta uma linguagem confusa, às vezes contraditória (Calmon & Gusso, 2004).

Esta constituição apresentou vários avanços para a sociedade brasileira. Ela ampliou os direitos trabalhistas das constituições de 1946 e 1967, reduzindo a jornada semanal de 48 para 44 horas, reinstituindo o direito de greve e instituindo liberdade de associação sindical, décimo-terceiro salário para aposentados e seguro-desemprego. Em reação às arbitrariedades da Constituição de 1967, ela reinstituuiu o direito à livre manifestação de pensamento e a liberdade de expressão intelectual, artística, científica e de comunicação (fim da censura), além de garantir o direito a todo cidadão acessar qualquer dado a seu respeito em arquivos do governo. Possibilitou ao Poder Executivo, o monopólio da União sobre exploração de minérios e grande controle estatal sobre as telecomunicações. Além disso, estabeleceu que a gestão pública se orientaria por meio de três novos instrumentos: a Lei do Plano Plurianual

Artigo recebido em: 10.05.2018

Artigo aceito em: 11.06.2018

* Aluna do 4º Semestre do Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública da Faculdade ANASPS. Graduanda pela Faculdade ANASPS, E-mail: elianenepu@gmail.com

** Aluna do 3º Semestre do Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública da Faculdade ANASPS. Graduanda pela Faculdade ANASPS, E-mail: elizanunes1@hotmail.com

*** Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Católica de São Paulo. Professora da Faculdade ANASPS. E-mail: gomes.georgia@gmail.com

(PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) – que passou a consolidar o Orçamento Fiscal, o Orçamento da Seguridade Social e o Orçamento das Empresas Estatais. O presente trabalho tratará, de maneira sucinta, da Lei do Plano Plurianual.

1. PLANO PLURIANUAL (PPA)

Como dito por Calmon & Gusso (2004), na constituição de 1988, foi definida alguns instrumentos governamentais de planejamento financeiro para a gestão pública, sendo eles: a Lei do Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária anual.

O Plano Plurianual é o principal destes instrumentos, é um plano de longo prazo. Cada plano, tem um período de vigência de quatro exercícios financeiros (anos). Sua execução tem início no segundo ano do mandato presidencial, concluindo-se no primeiro ano do mandato presidencial subsequente. O governo vigente tem um prazo de no máximo até 31 de Agosto, do primeiro ano de mandato, para ser enviado o projeto para aprovação do Congresso Nacional. A coordenação da elaboração do projeto da Lei do Plano Plurianual cabe ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por intermédio da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) e envolve a ativa participação de todos os órgãos da Administração Direta e Indireta do Governo Federal.

O Plano Plurianual apresenta, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal. O PPA inclui, ainda, recursos orçamentários e não orçamentários. Todos os recursos do orçamento da União são alocados aos programas que estão previstos no PPA, na forma de ações orçamentárias, à exceção das transferências constitucionais devidas aos Estados e municípios e do pagamento de dívidas do Governo Federal. Os programas, contudo, são mais amplos e completos e integram também outras ações denominadas de “ações não orçamentárias”, que expressam outras fontes de recursos do governo para financiar o cumprimento da sua missão (Calmon & Gusso,2004).



Sobre a regionalização do plano, pode-se dizer que mesmo que cada ente possa adotar critérios próprios, parece recomendável, que a norma regulatória deverá disciplinar esse aspecto, assim como estabelecer as partes da programação que eventualmente poderão ficar fora da regionalização.

O PPA estabelecerá as “diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital”. Além das despesas de capital e outras delas decorrentes, o plano plurianual estabelecerá diretrizes, objetivos e metas para os programas de duração continuada. Enquanto as despesas de capital, em especial os investimentos, têm sua execução limitada no tempo, as ações de funcionamento, manutenção ou conservação são caracterizadas por sua continuidade²¹.

Estes exemplos acima, não possuem uma precisa conceituação legal, com isso sempre existirão dúvidas sobre como bem interpretar essa categoria e analisá-las juntamente ao PPA. A seguir, três interpretações para programas de duração continuada (Giacomanni, 2004):

- definidos como gastos correntes das atividades incluídas em subprogramas tipicamente voltados para as ações-fim;
- as ações que resultam em serviços prestados à comunidade passíveis de quantificação, excluídas as ações de manutenção administrativa;
- os que resultem em prestação de serviços diretamente à comunidade, excluídos o pagamento de benefícios previdenciários e os encargos financeiros.

As três interpretações citadas dão sentido seletivo aos programas de duração continuada, que compreenderiam apenas as ações e serviços prestados à comunidade, ou seja, a programação de natureza finalística (Giacomanni, 2004).

Sobre o Plano Plurianual, a constituição enfatiza a importância da consistência e integração das diversas ações governamentais de planejamento, subordinando ao PPA todos os demais planos e programas nacionais, regionais e setoriais, bem como os orçamentos. Outro aspecto abordado, está relacionado à dimensão temporal do planejamento, vez que o encaminhamento do Projeto de Lei do PPA deve ocorrer até

1 - <http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/ppa>



o último dia do mês de agosto do primeiro ano do mandato do Presidente (Calmon & Gusso, 2004).

A estrutura do PPA procurou superar as limitações do Orçamento Plurianual de Investimentos (OPI), que existia no modelo orçamentário estabelecido na Constituição anterior e tinha caráter mais simbólico em termos de delimitação dos investimentos governamentais. O PPA foi concebido para desempenhar papel estruturador, organizador e compatibilizador de toda a ação governamental (Giacomanni, 2004).

A implementação da Lei do Plano Plurianual, logo em seu início, foi complicada. Ao longo da década de 1990, o PPA, a LDO e o OGU foram elaborados com base em normas provisórias e incompletas, que não permitiam seu emprego como instrumentos integrados de gestão e de controle das ações do governo federal. Ainda na década de 1990, existiram algumas tentativas para acabar com essas normas provisórias. Até que, em 1997, o Poder Executivo constituiu um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) que deveria sugerir emendas àquele projeto de lei. Mais importantes que as sugestões de emendas, foram as propostas do GTI sobre um novo arcabouço conceitual e técnico destinado a integrar planejamento e orçamento. Esse arcabouço era mais completo que o inscrito na Constituição e tinha a vantagem de poder ser implementado sem mudanças no marco constitucional vigente. Em 1999, início do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, firmou-se a disposição de restaurar o sistema de planejamento governamental. Como era preciso iniciar a preparação de um novo PPA para o período 2000-2003, o Ministério do Planejamento procurou aproveitar ao máximo as sugestões do GTI – independentemente da tramitação do projeto de lei complementar – por meio de inovações no ciclo de planejamento e orçamento, com base em decretos do Poder Executivo – adiante descritos – que incorporaram muitas daquelas propostas. O processo de elaboração de programas a serem incluídos no PPA e a integração normativa e processual entre planejamento e orçamento foram precedidos de intensas discussões técnicas até chegar à sua implementação (Giacomanni, 2004).



2. PRAZOS DO PPA

De acordo com Giacomini (2004), os prazos de elaboração e de aprovação, assim como a própria vigência dos planos plurianuais, serão regulados pela lei complementar. Até a entrada em vigor da mesma, o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) estabelece os prazos e a vigência do PPA federal.

No primeiro ano de mandato do chefe do Poder Executivo é elaborada e aprovada a LDO para o exercício seguinte, sem que tenha sido finalizada a elaboração do projeto do PPA. A questão dos prazos de elaboração e aprovação do PPA, devem ser tratada conjuntamente com as definições sobre o prazo de vigência do plano. O Plano Plurianual cobre um período de quatro anos, horizonte esse que vai se reduzindo à medida que vencem os exercícios. Com o plano cobrindo cada vez período menor, a ação planejada de médio prazo vai deixando de existir. Encerrada a vigência de um PPA, aguardam-se a elaboração e a aprovação de novo plano para que um novo ciclo de ação planejada se inicie. Interrompe-se o processo, o que configura séria ameaça à continuidade e à integração que, em muitos programas, projetos e ações são necessárias (Calmon & Gusso, 2004 / Giacomini, 2004).

3. INTEGRAÇÃO ENTRE PPA, LDO E LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

Em vários de seus dispositivos, a Constituição Federal reforça o caráter integrador que deve existir entre os instrumentos do sistema orçamentário. As principais disposições nesse sentido são (Giacomini, 2004):

- o PPA estabelecerá “as diretrizes, objetivos e metas” (art. 165, §1º);
- a LDO “compreenderá as metas e prioridades da administração pública (...)” e “orientará a elaboração da Lei Orçamentária Anual” (art. 165, §2º);
- os orçamentos “compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais” (art. 165, §7º);



- “As emendas ao projeto de Lei Orçamentária Anual ou aos projetos que o modifiquem somente poderão ser aprovadas caso: I — sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias” (art. 166, §3º);
- “As emendas ao projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual” (art. 166, §4º);
- “Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual” (art. 167, §1º).

A análise do autor conclui, que a modificação de qualquer uma dessas leis, seja a PPA, da LDO e da LOA só ocorre apenas mediante um provimento legislativo próprio e específico. Para estas leis funcione, pode-se dizer que é indispensável que sejam estabelecidos claramente as bases em que se deve dar a integração entre os três instrumentos, também, seja estabelecida para as três leis a adoção de categorias classificatórias comuns para ambas as programações: física e financeira. Aspecto central na integração é o que trata de alterações realizadas numa das peças e o efeito que isso determina nas demais. Inicialmente, deve-se ter presente que a natureza jurídica especial dos instrumentos garante caráter ordenador do PPA sobre a LDO, e de ambos sobre a LOA (Giacomini, 2004).

4. O PROCESSO DE ELABORAÇÃO

De acordo com Gartenkraut (2002), o processo de elaboração do PPA pode ser descrito em cinco etapas: Preparação, Elaboração, Aprovação, Implantação e Avaliação.

Gratenkraut define a etapa de Preparação envolve a execução das seguintes tarefas: elaboração de estudos preparatórios, entre os quais o Estudo dos Eixos, os cenários prospectivos de médio e longo prazo e os que definem a disponibilidade e alocação de recursos; do inventário de programas e integração com o Orçamento, de programas e gestão, e do Sistema de Informações Gerenciais.



A etapa de Elaboração, propriamente dita, consiste na elaboração de uma Base Estratégica, composta dos subsídios preliminares, resultantes da incorporação das Orientações Estratégicas da Presidência da República, do Estudo dos Eixos e outros insumos; na elaboração e consolidação dos Programas; e na consolidação e apreciação do Plano (Gartenkraut,2002).

A etapa de Aprovação envolve a discussão e a aprovação do Projeto de Lei pelo Congresso Nacional e a sanção pelo Presidente da República, enquanto a etapa de Implantação consiste na preparação para o gerenciamento – entendido como o método para a obtenção dos resultados estabelecidos no Plano – com a indicação dos gerentes, o detalhamento dos programas e o desenvolvimento do Sistema de Informações Gerenciais (Gartenkraut,2002).

A etapa de Avaliação envolve a análise anual dos resultados físicos e financeiros de cada programa, bem como dos resultados globais do Plano. Cabe à SPI a coordenação das atividades de avaliação, que ocorrem em dois planos distintos: no âmbito de cada programa e na dimensão global do Plano (Gartenkraut,2002).

5.A IMPLEMENTAÇÃO DO PPA

Segundo Gartenkraut (2002), no que se refere ao processo de implementação do PPA, uma questão de extrema importância diz respeito à necessidade de adaptação da estrutura administrativa do governo aos objetivos preconizados pelos novos paradigmas do PPA: foco nas atividades finalísticas visando à solução de problemas do cidadão, gestão empreendedora visando à obtenção eficiente e eficaz de resultados.

O modelo de gestão adotado, visando à implementação e execução do PPA, identifica oito fundamentos essenciais, que seguem (Gartenkraut, 2002):

- gerente: emblematicamente descrito como um agente de mudanças;
- Sistema de Informações Gerenciais: elo essencial entre o programa, o gerente, a supervisão do PPA e os demais agentes envolvidos;



- capacitação e integração de equipes: principalmente nos programas multissetoriais;
- fluxo de recursos: condicionado ao fornecimento adequado e tempestivo de informações e da disponibilidade orçamentária;
- comunicação social: no Brasil em Ação, mostrou-se essencial como elemento articulador dos stakeholders do programa;
- avaliação: de desempenho, de resultados e de satisfação do público-alvo;
- integração eficiente de programas: nos casos não atendidos pelos programas isoladamente;
- monitoramento do Plano: visando à obtenção de resultados e à transformação da gestão pública.

Ele diz que a figura do gerente desempenha papel central no esquema de gerenciamento, sendo elemento essencial para a garantia do sucesso do programa e, em última análise, do Plano como um todo. Todos os gerentes foram indicados pelos respectivos Ministros, aos quais cabe a responsabilidade pelos programas. A participação dos gerentes é fundamental em todas as etapas de execução dos programas, inclusive como elementos de informação interna e comunicação social do PPA.

O modelo de gerenciamento do PPA reserva capítulo importante à capacitação dos gerentes e das equipes. Dado o contexto dinâmico da execução dos empreendimentos, a capacitação deve ser uma preocupação permanente. No que se refere ao processo de desenvolvimento de gerentes, cabe menção ao importante papel reservado à Enap, entidade responsável por um programa específico do PPA voltado para o atendimento desse objetivo (Gartenkraut,2002).

Um bom gerenciamento do PPA passa, necessariamente, pela articulação adequada dos gerentes/programas com as secretarias executivas dos ministérios, às quais estão subordinadas as subsecretarias e, geralmente, vinculados os ordenadores de despesa (Gartenkraut,2002).



Ainda, segundo Gartenkraut (2002), as atividades de avaliação no PPA, se por um lado requerem esforços não desprezíveis de implementação, em função dos exíguos prazos previstos em lei, por outro, apresentam problemas perfeitamente solúveis no contexto das técnicas usuais de gerenciamento. A lei determina que uma avaliação anual da execução do PPA deve estar disponível a tempo de ser incorporada ao Projeto de Lei da LDO, o instrumento legal escolhido para se proceder a revisões no Plano, e cujo encaminhamento ao Congresso Nacional ocorre em abril de cada ano, devendo ser aprovado antes do encerramento do primeiro período do ano legislativo. Tal procedimento é lógico, pois as eventuais revisões no PPA deverão estar contempladas no Projeto de Lei do Orçamento, que por sua vez, estará sendo elaborado segundo as orientações da LDO. Portanto, a exigência de prazos para a avaliação fundamenta-se em razão bastante sólida, não sendo suficiente, para resolver o problema, simplesmente tornar esses prazos mais elásticos.

No caso da avaliação estratégica do Plano, as questões a ser enfrentadas apresentam um grau superior de dificuldades, devendo envolver um considerável esforço de coordenação – por parte da SPI – das diversas atividades de avaliação, a ela relacionadas, que se encontram hoje espalhadas por diversos órgãos da administração aos quais estão conferidas atribuições de avaliação. Nem sempre essas atribuições estão claramente delimitadas no sentido de evitar conflitos de competências, por superposições e/ou lacunas (Gartenkraut,2002).

7. PPA 2016/2019

A seguir serão apresentadas alguma prioridades e diretrizes do Plano Plurianual para o período de 2016/2019. Estas informações foram retiradas do texto Lei do PPA.

[...] Art. 3º São prioridades da administração pública federal para o período 2016-2019:

- I – as metas inscritas no Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014);



- II – o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, identificado nas leis orçamentárias anuais por meio de atributo específico e;
- III – o Plano Brasil sem Miséria – PBSM, identificado nas leis orçamentárias anuais por meio de atributo específico.

Art. 4º Para o período 2016-2019, o PPA terá como diretrizes:

- I - O desenvolvimento sustentável orientado pela inclusão social;
- II - A melhoria contínua da qualidade dos serviços públicos;
- III - A garantia dos direitos humanos com redução das desigualdades sociais, regionais, étnico-raciais, geracionais e de gênero;
- IV - O estímulo e a valorização da educação, ciência, tecnologia e inovação e competitividade;
- V - A participação social como direito do cidadão;
- VI - A valorização e o respeito à diversidade cultural;
- VII - O aperfeiçoamento da gestão pública com foco no cidadão, na eficiência do gasto público, na transparência, e no enfrentamento à corrupção;
- VIII - A garantia do equilíbrio das contas públicas.

CONCLUSÃO

Antes da constituição de 1988, já existia planos governamentais para questões orçamentárias. Porém, apenas com a constituição, com a novidade do Plano Plurianual, foi possível estabelecer planos mais estáveis. A implementação de um Plano Plurianual foi de suma importância para o desenvolvimento do país. Mesmo tendo encontrado várias pedras no caminho nos primeiros anos de sua implantação, o primeiro PPA realizado de maneira mais estável foi de 2000/2003, alcançou-se diretrizes que fazem a Lei do Plano Plurianual seja seguida de maneira correta. Agora, é necessário uma supervisão de todas as ações governamentais contempladas pela PPA e, também, aquelas situações de demandas sociais mais complexas que por



motivos diversos não puderam ser contempladas de modo completo pela própria conformação dos programas do PPA.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CALMON, Kátya M. N.; GUSSO, Divonzir A. **A experiência de avaliação do plano plurianual (PPA) do Governo Federal no Brasil.** 2004

GARTENKRAUT, Michal. **Brasil: uma análise do Plano Plurianual – PPA 2000/2003: relatório técnico** / Michal Gartenkraut. – Brasília: Ipea, 2002.

GIACOMINI, James. **Bases normativas do plano plurianual: análise das limitações decorrentes da ausência de lei complementar.** RAP Rio de Janeiro 38(1):79-91, Jan./Fev. 2004.

SOUZA, Luciana R. **Avaliação de Políticas e Programas de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: uma análise a partir do Plano Plurianual (PPA 2012-2015).** Segurança Alimentar e Nutricional, Campinas, 20(Supl): 182-193, 2013

<http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/ppa> – Acesso em Novembro de 2017

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2081987> – Acesso em Novembro de 2017

<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1988/constituicao-1988-5-outubro-1988-322142-norma-pl.html> – Acesso em Novembro de 2017

http://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/ppa/PPA_2016_2019/refinal/02_Texto_Lei.pdf – Acesso em Novembro de 2017

