



**Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Planejamento e
Orçamento**

Quadra 509, Bloco D, Edifício ISIS, Sala 114 - Asa Norte, Brasília- DF CEP: 70.750-504.
Tel.: (61) 3274-3132 / e-mail: secretaria@assecor.org.br. CNPJ: 03.657.095/0001-09

GRUPO DE TRABALHO

PPA 2020-2023

RELATÓRIO FINAL

BRASÍLIA, 26 DE MARÇO DE 2019

INTRODUÇÃO

1. Desde a sua fundação, em 1988, a Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Planejamento e Orçamento – Assecor procura contribuir com a sociedade brasileira nos assuntos relacionados ao planejamento governamental e ao orçamento público.
2. Neste sentido, em fevereiro de 2019, em audiência com os dirigentes do órgão central de planejamento, o Secretário de Avaliação de Políticas Públicas, Planejamento, Energia e Loterias, Alexandre Manoel, e o Subsecretário de Planejamento, Constantino Cronemberger Mendes, esta Associação expressou sua preocupação com a estrutura organizacional estabelecida pelo Decreto nº 9.679/2019 à Subsecretaria de Planejamento Governamental, a nosso ver, claramente incompatível com a relevância e a complexidade das suas atribuições.
3. Tendo em vista a relevância da função planejamento para o desenvolvimento de políticas públicas e, neste contexto, a complexidade do processo de elaboração do Plano Plurianual 2020-2023, cuja coordenação é de responsabilidade da Secretaria, os representantes da Assecor ressaltaram que a estratégia deveria se apoiar primordialmente na competência técnica, na experiência e no comprometimento do quadro de Analistas de Planejamento e Orçamento em exercício no próprio órgão.
4. No entanto, de forma complementar, e com o intuito de contribuir para que o Plano continue a ser um importante instrumento de apoio à atuação governamental e à transparência na alocação dos gastos públicos, esta Associação se ofereceu para

organizar um Grupo de Trabalho, formado por Analistas experientes, para analisar a proposta metodológica e fazer sugestões de aprimoramento. A proposta, aceita pelos dirigentes, foi aprovada pela Assembleia Extraordinária da Assecor realizada em Brasília no dia 21 de fevereiro de 2019, como informado no site www.assecor.com.br e divulgado por e-mail e pelo sistema de envio de mensagens pelo aplicativo WhatsApp.

5. No dia 14 de março de 2019 a Subsecretaria de Planejamento Governamental, da Secretaria de Avaliação de Políticas Públicas, Planejamento, Energia e Loteria, da Secretaria Especial de Fazenda, do Ministério da Economia, enviou à Assecor a Versão 13-03-2019 do Manual Técnico do Plano Plurianual do Governo Federal, para que membros da Carreira de Planejamento e Orçamento contribuíssem com críticas construtivas em relação ao documento.

6. Dessa maneira, o presente documento sintetiza as preocupações e sugestões dos analistas de planejamento e orçamento que compuseram o referido Grupo de Trabalho.

ANÁLISE

7. Sugerimos que a Versão Final do Manual Técnico do Plano Plurianual do Governo Federal se atenha ao propósito de informar os procedimentos metodológicos que serão adotados nos processos de elaboração, monitoramento e avaliação do Plano Plurianual 2020-2023, a ser enviado ao Congresso Nacional pelo Presidente da República até o próximo dia 31 de agosto, como determina a Constituição Federal.

8. Entendemos que opiniões acerca das experiências passadas de elaboração e gestão dos planos plurianuais da União e projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional (como Projeto de Lei Complementar de Finanças e o Projeto de Lei de Governança) merecem reflexão mais aprofundada, de maneira que outras opiniões possam ser ouvidas e consideradas em futuras publicações, e não deveriam constar de um Manual Técnico, como ocorrido com os manuais anteriores. Além das opiniões sobre experiências passadas serem em si controversas, especialmente quando não se contextualiza adequadamente os motivos que levaram à situação criticada, o mais preocupante é constatar que o Manual Técnico ora proposto não esclarece como os problemas apontados serão efetivamente superados no próximo PPA e, o que é mais grave, provavelmente resultará em novos problemas, como os apontados a seguir.

9. Ao tempo em que reiteramos nosso interesse e disponibilidade para contribuir com debates mais amplos sobre os avanços e desafios a serem enfrentados em relação ao planejamento governamental e ao orçamento público, **entendemos ser mais adequado neste momento limitarmos nossas considerações às questões metodológicas e aos**

fluxos de trabalho referentes aos processos de elaboração, monitoramento e avaliação do PPA 2020-2023.

PERDA DE TRANSPARÊNCIA

10. A proposta metodológica recupera os conceitos da Teoria do Programa e o modelo lógico para a construção dos Programas, de forma semelhante à estrutura do PPA 2008-2011. No entanto, não está claramente justificada a escolha por um número reduzido de programas (50 a 60), nem a opção por apenas um objetivo, uma meta e um indicador por Programa. Embora seja louvável o esforço de dar ao instrumento um caráter mais estratégico, o Grupo de Trabalho entende que o baixo número de atributos não terá o condão de propiciar ao Plano esta característica, que está mais ligada ao compromisso dos altos dirigentes em priorizar as metas do Plano do que na escolha metodológica. Ao contrário, caso se mantenha esse nível de agregação, o Plano perderá gravemente a transparência e a capacidade de comunicar à sociedade as decisões alocativas do governo federal. De forma semelhante, o baixo número de atributos esvaziará o papel do PPA de organizador das ações governamentais, bem como prejudicará a construção de planejamentos estratégicos setoriais a partir das prioridades estabelecidas no Plano. Em tal contexto, as atividades de monitoramento e avaliação também perderiam referências importantes para, de fato, gerarem insumos à implementação dos programas e ao seu aperfeiçoamento.

11. A despeito das críticas à metodologia do PPA vigente, um dos seus avanços foi permitir a construção de um processo de elaboração e monitoramento mais participativo e transparente, princípios claramente essenciais à boa prática de planejamento. Vale lembrar que a iniciativa do Fórum Interconselhos, mecanismo criado para garantir participação da sociedade na elaboração dos Planos Plurianuais, foi premiado pelo *United Nations Public Service Awards* (UNPSA), em sua edição de 2014. Mais recentemente, o número mais robusto de atributos permitiu que o monitoramento do Plano constasse dos compromissos brasileiros junto à OGP, parceria para Governo Aberto, em conjunto com a Controladoria Geral da União - CGU.

12. Em que pese, de fato, um PPA mais enxuto significar um PPA mais estratégico e mais assertivo quanto às prioridades no horizonte de quatro anos, abrir mão de atributos que demonstrem, em alguma medida, o “como” os programas serão implementados, possivelmente, acarretará prejuízos à transparência e à orientação da atuação do Governo. O “como fazer” é inerente ao próprio processo de planejamento e contribui largamente para o seu monitoramento e avaliação, assim como para a coordenação entre ministérios, sendo esse último ponto pouco esclarecido no Manual – a multissetorialidade, característica inegável em qualquer programa do governo federal, em maior ou menor intensidades.

29

13. Por fim, no que diz respeito à transparência, não fica claro no documento como as renúncias fiscais serão consolidadas e explicitadas no Plano. O PPA vigente avançou consideravelmente nos conceitos e qualidade da informação neste item, ao promover um minucioso levantamento das renúncias fiscais e as incorporou nos valores globais de cada um dos Programas Temáticos. Espera-se, porém, que o processo de elaboração do próximo PPA não apenas mantenha a identificação das renúncias fiscais como parte do valor global dos programas, como avance no sentido de permitir um monitoramento mais intensivo e transparente.

INVESTIMENTOS PLURIANUAIS

14. A identificação dos investimentos plurianuais na LOA e não no PPA poderia ser interpretada como descumprimento do § 1º do art. 167 da Constituição Federal e do § 5º do art. 5º da Lei Complementar nº 101/2000, bem como dificultar a aplicação do art. 57 da Lei nº 8.666/1993.

Constituição Federal

Art. 167. São vedados:

§ 1º Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.

Lei Complementar nº 101/2000

Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:

§ 5º A lei orçamentária não consignará dotação para investimento com duração superior a um exercício financeiro que não esteja previsto no plano plurianual ou em lei que autorize a sua inclusão, conforme disposto no § 1º do art. 167 da Constituição.

Lei nº 8.666/1993

Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:

I - aos projetos cujos produtos estejam contemplados nas metas estabelecidas no Plano Plurianual, os quais poderão ser prorrogados se houver interesse da Administração e desde que isso tenha sido previsto no ato convocatório;

15. Considerando que tal ponto poderá ser revisto, ainda assim, para efeito de implementação, coordenação e monitoramento (estratégico) de tais investimentos no

24

âmbito do Plano, é essencial definir a institucionalidade responsável por essas funções, considerando a relevância dos gastos envolvidos e a complexidade da cadeia de atores que atuam em projetos desse porte.

REGIONALIZAÇÃO

16. O Art.165 da Constituição Federal de 2018 estabelece que:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I - o plano plurianual;*
- II - as diretrizes orçamentárias;*
- III - os orçamentos anuais.*

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

17. No entanto, no item relativo à regionalização, não fica claro como o mandamento constitucional será cumprido, já que se apontam “possíveis caminhos”, mas não se determina a regionalização de nenhum dos atributos citados pela Constituição. Atualmente, as metas do Plano são apresentadas de forma regionalizada sempre que possível. Ao lado da questão multissetorial, o impacto regional de programas e ações federais são desafios presentes na lógica de planejamento de qualquer política pública na esfera federal.

INDEFINIÇÃO DE CONCEITOS

18. A ausência de definição dos conceitos que orientarão a elaboração, o monitoramento e a avaliação dos programas que comporão o PPA certamente resultará na elaboração de programas com baixa consistência metodológica. Apesar da orientação sobre o uso do Modelo Lógico na construção dos Programas, não há no Manual indicação de aplicação direta do método, sendo feita apenas uma correlação parcial entre as camadas lógicas e os elementos do PPA 2020-2023. Como exemplos dessa correlação parcial, podemos citar: i. não será possível aferir impactos e resultados das Diretrizes e Temas, já que esses atributos não terão indicadores; e ii. os insumos, processos e produtos não serão completamente refletidos no Plano, pois as ações orçamentárias não farão parte deste, apenas das Leis Orçamentárias. Dessa forma, os órgãos setoriais que compõem o Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal (Lei 10.180/2001) não receberão a devida orientação técnica do órgão central do Sistema e,



consequentemente, não terão condições de corrigir eventuais inconsistências. Assim, aumentará a responsabilidade do órgão central na correção dessas inconsistências, o que por sua vez será prejudicado pelo fato de terem sido extintas nos últimos anos as diretorias, as coordenações-gerais e as coordenações temáticas que reuniam, na antiga Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, os analistas de planejamento e orçamento e outros colaboradores responsáveis pelo acompanhamento e interlocução técnica com os respectivos ministérios. Críticas às experiências anteriores que constam no Manual, tais como a falta de seletividade do plano, a baixa qualidade dos atributos, as dificuldades de integração entre plano e orçamento e a inconsistência com modelo lógico, tenderão a ser agravadas no PPA 2020-2023.

FLUXOS DE TRABALHO

19. A delegação da coordenação do monitoramento do PPA 2020-2023 para a Secretaria de Gestão, anunciada no Manual, tende a agravar ainda mais o problema. Afinal, essa secretaria também não dispõe de analistas de planejamento e orçamento e outros colaboradores organizados em equipes de trabalho capazes de prestar a assistência cotidiana aos órgãos setoriais do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal. Com isso, não estará disponível aos órgãos setoriais uma condição indispensável para o sucesso da implementação do PPA 2020-2023, que é justamente a possibilidade de contarem com o apoio técnico cotidiano do órgão central do Sistema, por meio de equipes de trabalho estruturadas e disponíveis para efetivar a mediação entre as orientações técnicas emanadas do órgão central e as especificidades de cada órgão e de cada política pública.

20. De outra forma, a estrutura de monitoramento mantida pelas equipes da Secretaria de Planejamento também tinha o papel de aperfeiçoar os programas a partir do conhecimento adquirido no acompanhamento das políticas - suas inovações, sucessos e restrições - do próprio Ministério do Planejamento. *Expertise* necessária para decisões alocativas e de gestão, sob a lógica do planejamento que também organiza recursos e não a lógica da estrutura organizacional do governo. Isso, ao nosso entendimento, não é passível de desconsideração tendo em vista os desafios postos à capacidade de implementação do Estado nos próximos anos e o papel esperado para um ministério central como o Ministério da Economia, detentor dos principais instrumentos de implementação de políticas públicas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

21. Diante dos pontos aqui listados, mesmo que não exaustivos, consideramos que a simplificação do instrumento de planejamento constitucional para o horizonte de

24

quatro anos – o PPA – é desejável, mas sem prescindir de atributos formais mínimos suficientes para garantir a transparência na implementação dos programas de governo, de forma que a sociedade possa interpretar e acompanhar as prioridades e como serão implementadas. Por outro lado, tal transparência é também essencial para que tanto os próprios gestores setoriais possam ter a sua disposição elementos para identificar parcerias internas e meios de implementação, como os órgãos centrais possam exercer sua capacidade de coordenação da ação governamental.

22. Consideramos que a metodologia tal qual apresentada por meio do Manual Técnico arrisca construir um Plano Plurianual que não daria conta das funções esperadas de um plano do governo federal.

