



SENADO FEDERAL  
Instituto Legislativo Brasileiro – ILB

Fábio Póvoa de Souza

# **A simplificação na elaboração do PPA e as consequências na análise de políticas públicas**

Brasília

2023



Fábio Póvoa de Souza

## **A simplificação na elaboração do PPA e as consequências na análise de políticas públicas**

Artigo científico apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como pré-requisito para a obtenção de certificado de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Orçamento Público do Senado Federal.

**Orientador:** Prof. Carlos Alexandre Amorim Rocha

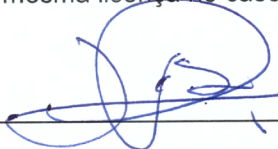
Brasília

2023



## Termo Geral de Autorização para Publicação Digital na BDSF

Como titular dos direitos autorais do conteúdo supracitado, autorizo a Biblioteca Digital do Senado Federal (BDSF) a disponibilizar este trabalho gratuitamente, de acordo com a licença pública Creative Commons – Atribuição – Uso Não Comercial – Compartilhamento pela mesma Licença 3.0 Brasil. Tal licença permite copiar, distribuir, exibir, executar a obra e criar obras derivadas, sob as seguintes condições: dar sempre crédito ao autor original, não utilizar a obra com finalidades comerciais e compartilhar a nova obra pela mesma licença no caso de criar obra derivada desta.



Fábio Póvoa de Souza



Fábio Póvoa de Souza

## **A simplificação na elaboração do PPA e as consequências na análise de políticas públicas**

Artigo científico apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como pré-requisito para a obtenção de certificado de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Orçamento Público do Senado Federal.

Aprovado em Brasília, em 30 de janeiro de 2023 por:

### **Banca Examinadora:**

---

Prof. Carlos Alexandre Amorim Rocha  
Instituto Legislativo Brasileiro

---

Prof. Rafael Inácio de Fraia e Souza  
Instituto Legislativo Brasileiro



# A simplificação na elaboração do PPA e as consequências na análise de políticas públicas

Fábio Póvoa de Souza\*

## RESUMO

O Plano Plurianual (PPA) é instrumento constitucionalmente destinado a delimitar as prioridades do Orçamento Federal, definindo metas e ações prioritárias para as políticas públicas a serem implantadas pelo Governo. Elaborado no primeiro ano de governo, define as prioridades e metas a serem alcançadas nos três anos subsequentes e no primeiro ano do próximo governo. Essa definição de metas realizada oportuniza previsibilidade das políticas públicas priorizadas. A justificativa do trabalho está nas mudanças ocorridas, em especial, a partir do ano de 2012 na elaboração do PPA. O problema de pesquisa desenvolvido no presente artigo aborda em que medida a simplificação do PPA impacta no planejamento orçamentário. A hipótese de pesquisa é de que a simplificação desse instrumento, deixou de lado as metas que permitiam a avaliação da qualidade dos gastos públicos. A análise indica, como resultado, a deterioração da qualidade dos gastos públicos em razão da falta de critérios para avaliação das metas e ações no PPA, desencadeando alterações orçamentárias que buscam a manutenção do poder, citando como exemplo, as emendas de relator.

**Palavras-chave:** Plano Plurianual. Emendas de Relator. Políticas Públicas.

## ABSTRACT

The Multiannual Plan (PPA in Portuguese) is the instrument constitutionally aimed to delimit the priorities of the Federal Budget, defining goals and priority actions for public policies to be implemented by the Government. The Multiannual Plan is drafted in the government's first year, thereby defining the priorities and goals to be achieved in the three subsequent years and in the first year of the next government. This is a way to ascertain a predictability of prioritized public policies. Changes in the Multiannual Plan's development that occurred from 2012 onwards simplified this instrument, leaving aside the goals that allowed the appraisal of public spending's quality. The research problem developed in this article addresses the extent to which the simplification of the PPA impacts in the budget planning. The analysis indicates, as a result of the survey, the decrease in the public spending's quality due to the lack of criteria for goals and actions, provoking budgetary amendments that strive the maintenance of power, such as is the case of the rapporteur's amendments.

**Keywords:** Multiannual Plan. Rapporteur's Amendments. Public Policies.

**Data de submissão:** 11 de novembro de 2022

---

\* <http://lattes.cnpq.br/1807734797998883>.



## 1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como justificativa a necessidade de avaliação da execução de políticas públicas, pois a efetivação de Direitos Fundamentais e Sociais, descritos na Constituição, ocorre no contexto de arrecadação e dispêndio de recursos e receitas do orçamento público.

O orçamento público será considerado neste artigo como instrumento legislativo e como mecanismo de controle. Em um primeiro momento, como o instrumento que expressa as escolhas do Estado em período pré-determinado, identifica quais as receitas e despesas serão realizadas e direciona quais políticas públicas foram contempladas com os recursos daquele orçamento. Em um segundo momento, como mecanismo de controle político, de fiscalização e de controle do Poder Legislativo sobre o Poder Executivo e suas despesas.

O ponto de partida deste trabalho é a observação de que o orçamento, em especial o Plano Plurianual, ao longo dos anos, vem sofrendo transformações que enfraqueceram a sua função. A pesquisa identificou que as modificações resultaram em maior facilidade para a execução orçamentária em detrimento da administração e planejamento das programações de governo, de suas metas e objetivos.

O PPA, conforme a Constituição brasileira, é o instrumento de planejamento do Poder Executivo para cumprir com os objetivos constitucionais que serão implementados por meio de políticas orçamentárias. A definição de Plano Plurianual - PPA está disposta, nos termos do § 1º do art. 165 da Constituição Federal, como sendo a peça orçamentária, em formato de lei, que define de forma regionalizada as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital, para as despesas delas decorrentes e para as despesas relativas aos programas de duração continuada.

Além do PPA, existem outras duas leis que compõem o que se denomina, de forma genérica, orçamento público. São elas: a Lei de Diretrizes Orçamentárias Anual (LDO), que tem como principal objetivo estabelecer parâmetros necessários à alocação dos recursos no orçamento anual, de forma a garantir, dentro do possível, a realização das metas e objetivos contemplados no PPA; e a Lei Orçamentaria Anual (LOA), que estima a receita e fixa a programação das despesas para o exercício financeiro. Esses são os três instrumentos que integram o modelo orçamentário brasileiro.

O cenário no qual se desenha a pesquisa são as mudanças ocorridas no orçamento do país, especificamente no PPA. Considera-se que foram mudanças fulcrais, que em um primeiro momento o fortaleceram como instrumento e noutro o fragilizaram, culminando, inclusive, em proposta de emenda à Constituição prevendo a sua extinção.

O referencial teórico que fundamenta a análise do presente artigo permeou textos de periódicos científicos especializados, textos para discussão do IPEA, estudos realizados pelos consultores da área de orçamento da Câmara e do Senado, livros e coletâneas de autores na área de orçamento e da área de políticas públicas,



além de acórdãos do Tribunal de Contas da União, em especial o Acórdão nº 2515/2019 – Plenário.

O problema de pesquisa desenvolvido no presente artigo aborda em que medida a simplificação do PPA impacta a análise das políticas públicas.

A hipótese é de que as mudanças ocorridas na elaboração do PPA 2012/2015 simplificaram o instrumento orçamentário, tornando-o inócuo para o gerenciamento de metas e de parâmetros com indicadores estabelecidos para acompanhamento e avaliação de políticas públicas.

O objetivo do trabalho é demonstrar que o esvaziamento metodológico do PPA trouxe retrocesso no que se refere à efetividade de políticas públicas continuadas, desvirtuando o alvo precípua do PPA quanto à integração entre planejamento, orçamento e gestão. O trabalho evidencia o Plano Plurianual como instrumento que traz previsibilidade às ações do governo, possibilitando assim um planejamento melhor do orçamento, além de diminuição de preço dos projetos. Isso se dá, em razão da insegurança jurídica, que aumenta com a diminuição da transparência e da previsibilidade das ações do Governo Federal, resultando em obras inacabadas que geram grande perda ao erário público.

A metodologia do trabalho se deu a partir da análise de conteúdo. Utilizou-se o método dedutivo-hipotético na avaliação do processo legislativo orçamentário dos últimos 20 anos. Nessa avaliação foi considerada a vivência profissional do autor da pesquisa junto à Comissão Mista de Orçamento Público e Fiscalização (CMO) desde o ano de 2002.

Para o desenvolvimento do trabalho foram analisados especialmente os Planos Plurianuais de 2008/2011 e 2012/2015. Os anos de 2020 a meados de 2022 serão inseridos no trabalho para demonstração do reflexo da simplificação no orçamento como um todo. Assim, aborda-se, a partir de uma breve revisão bibliográfica, a construção e a história do PPA; em seguida, discorre-se sobre a mudança do modelo de gestão do PPA de 2012 a 2015 e a consequente simplificação, os riscos da PEC nº 188 e os efeitos da mudança de metodologia no PPA. O texto como um todo aponta para os reflexos no acompanhamento e análise das políticas públicas e da gestão da administração pública frente às mudanças ocorridas no PPA.

O resultado da pesquisa indica a diminuição da qualidade dos gastos públicos em razão da falta de critérios para a análise das metas e ações prioritárias, desencadeando alterações orçamentárias que parecem concorrer mais para a manutenção do poder do que para a continuidade e efetividade das políticas públicas, tendo como evidência a criação do RP9 (quais sejam, as emendas de relator).



## 2 CONSTRUÇÃO E HISTÓRICO DO PPA

Esta seção do artigo considera a construção do Plano Plurianual em seu aspecto legislativo e no contexto constitucional, apontando sua construção ao longo do tempo. O Plano Plurianual (PPA) foi estabelecido pela Constituição Federal de 1988, na seção que trata do orçamento do capítulo sobre finanças públicas. O art. 165 define o Plano Plurianual como sendo uma lei de iniciativa do Poder Executivo. O § 1º desse artigo determina que o PPA estabelecerá as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. Além disso, o § 4º descreve o plano plurianual como uma bússola para os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição, vejamos:

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

I - o plano plurianual;

(...)

§ 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.

(...)

§ 4º Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional. (Brasil, 1988)

O PPA é “um instrumento de planejamento orçamentário de médio prazo, que permite o monitoramento dos resultados dos diversos programas governamentais existentes e, em tese, permitiria a responsabilização dos governantes eleitos e da burocracia pública”, sendo “um importante instrumento de *accountability* democrática” (Zuccolotto, Azevedo e Pigatto, 2020). Essa conceituação permite compreender o orçamento como instrumento da administração pública que garante ganhos na eficiência e na eficácia. Poder-se-ia considerar aqui o gerencialismo da administração pública como sendo ações que são definidas com o objetivo de alterar a gestão pública, transcendendo a burocracia e fortalecendo o caráter gerencial na execução orçamentária.

Para além do conceito do PPA como instrumento de planejamento, outra particularidade é seu aspecto temporal, disciplinado no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias até que Lei Complementar disponha sobre as normas orçamentárias. Ali são considerados aspectos referentes à implementação das peças orçamentárias e à gestão efetiva do orçamento federal. Assim dispôs o ADCT, no §2º do art. 35, que:





Art. 35. ...

...

§ 2º Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I e II, serão obedecidas as seguintes normas:

I - O projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa;

...

De maneira histórica, o contexto de construção do PPA como instrumento de gestão, antes da sua incorporação ao nosso ordenamento constitucional, se dá no fim do regime militar, com os Planos Nacionais de Desenvolvimento, instrumento anterior ao PPA, que eram apreciados apenas de forma simbólica e sem efetiva possibilidade de emenda ou de prestação de contas do Poder Executivo ao Poder Legislativo. Assim, a criação e construção do PPA como instrumento de gestão muda esse jogo e inclui, no início dessa nova história da Democracia, a necessidade de que o Poder Executivo informe as suas prioridades na alocação dos recursos orçamentários, inclusive com clareza quanto aos objetivos e intenções dos investimentos programados.

O PPA como instrumento de gestão é fruto do orçamento-programa, que passou a ser adotado efetivamente no Brasil com medidas tomadas entre os anos 1998 e 2000, como, por exemplo, o Decreto da Presidência da República nº 2.829/1998, que determinou que toda ação finalística do Governo Federal deveria ser estruturada em Programas orientados para a consecução dos objetivos estratégicos definidos para o período do Plano. Naquele decreto definiu-se como ação finalística aquela que proporciona bem ou serviço para atendimento direto a demandas da sociedade. Além daquele decreto, que tratava especificamente do PPA, a Lei de Responsabilidade Fiscal, LC nº 101/2000, consta como fruto dessa mudança fulcral que estava acontecendo no País em torno do orçamento.

Não obstante, a intenção do constituinte de 1988 se mostrou inacabada na sua formatação. Isso, porque, ao mesmo tempo que traz a rigidez da legalidade na iniciativa quadrienal do PPA, remete à Lei Complementar a regulamentação e organização das disposições constitucionais, orientando de forma conceitual e metodológica, o que até o momento não ocorreu. Pontua-se que, talvez, essa ausência de regulamentação tenha levado, de forma gradual e sucessiva, ao comprometimento da importância do PPA como instrumento de planejamento e de condução das políticas públicas nacionais. O efeito se dá na elaboração de Planos Plurianuais à mercê do entendimento individual dos agentes públicos responsáveis por sua elaboração e interpretação.

Essa flutuação no entendimento sobre a importância do PPA e sua função de condução política das despesas públicas podem ser vislumbradas na leitura dos



planos plurianuais 1991/1995 e 1996/1999, que traziam uma carta de intenções, com mais promessas do que projetos realizáveis, dado que o orçamento plurianual de investimentos e as demais despesas exigidas não apresentavam nexos com o que estava na carta de intenções.

Historicamente, foi o grupo de trabalho instituído pela Portaria nº 270/1997 que adotou formato mais eficiente para a construção do planejamento e da gestão governamental. A missão foi a elaboração do projeto de lei complementar de que trata o art. 165, §9º, da Constituição Federal. O resultado do Grupo de Trabalho Interministerial foi o desenho do PPA como modelo de integração entre o plano e o orçamento. Ali havia a referência a partir de políticas públicas construídas como solução para problemas previamente identificados e declarados, com objetivos e quantificação de metas e custos. Tal proposta teve por objetivo propiciar a avaliação dos resultados mediante indicadores especificamente construídos. Os programas orçamentários naquela iniciativa passariam a ser integrados por ações desdobradas em projetos e atividades, com produtos que corresponderiam à sua respectiva meta e custo quantificado e monitorado, para alocação de recursos nos anos seguintes.

A construção do PPA passaria a ter relação direta entre o desenho de ações que estabeleçam o orçamento como instrumento de gestão, com metas, custos e prazos, adotando-se a técnica de orçamento por programas, recomendada pela Organização das Nações Unidas.

Um cenário de responsabilidade fiscal e mudança cultural no que tange ao orçamento estava se formando. Naquele período se deu a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, LC nº 101/2000, que pressupõe a responsabilidade na gestão fiscal em torno de uma ação planejada e transparente, com prevenção de riscos fiscais e correção dos desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. O panorama de saúde fiscal, como estava sendo desenhado, se daria mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange à renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar. A premissa era modular as ações e avaliações qualitativas e quantitativas da administração pública.

Foi naquele ano de 1998 que se modificaram os processos de trabalho, os modelos gerenciais e as estruturas organizacionais, os sistemas de informação e processamento, e os mecanismos de contabilidade e controle da administração pública brasileira. Anteriormente, os PPAs não possuíam, em sua elaboração, teoria e metodologias próprias.

O início da mudança aconteceu em 1997, quando o então Ministério da Fazenda, atendendo solicitação do Ministro Pedro Malan, constituiu grupo de trabalho com o objetivo de elaborar uma peça orçamentária gerencial. O resultado foi o aperfeiçoamento das principais categorias programáticas dos instrumentos orçamentários, que passaram a ter o programa como unidade básica de organização. O programa passou a ser constituído como módulo de integração com as demais peças orçamentárias (a LDO e a LOA).



O programa como unidade de organização foi resultado daquele grupo de trabalho, que, no Decreto nº 2.829/1998 (revogado pelo Decreto nº 10.179/2019), direcionou de forma específica a elaboração e execução do PPA e dos orçamentos, determinando que toda a ação finalística do governo seria “estruturada em programas orientados para a consecução dos objetivos estratégicos definidos para o período do Plano”. O conceito de ação finalística, disposto naquele Decreto, é o bem ou serviço disponibilizado para atendimento direto à demanda da sociedade, evidenciando o aperfeiçoamento da peça orçamentária como possível mecanismo de controle das políticas públicas.

Nesse contexto de mudança de paradigmas, que indicavam melhorias no cenário orçamentário, sobrevieram no ano de 2003 incertezas em razão do novo governo eleito. A dúvida que pairava à época era acerca da possível falta de continuidade dos programas e ações, especialmente fiscais, do governo anterior. Porém, essa preocupação não se perfez. Ao contrário, nos anos seguintes vislumbrou-se o amadurecimento do PPA. Houve continuidade das ações do governo anterior, o que foi fundamental para as definições operacionais procedimentais no PPA. Permitiu-se a discussão do modelo e a compreensão de processos, tendo como objetivo final a construção do planejamento estratégico de governo. Priorizou-se naquele período a inclusão social e de minorias nas análises de metas e objetivos a serem alcançados pelo Orçamento Geral da União.

Foi em 2007, na mensagem presidencial do governo reeleito, que se alterou, sutilmente, o rumo daquelas mudanças ocorridas em 1998 no PPA, que possibilitava melhor planejamento e operacionalização da efetividade de políticas públicas. Ressalta-se que naquela oportunidade não pairavam tantas dúvidas sobre a continuidade do fortalecimento do PPA (IPEA, 2015). Entretanto, uma análise da mensagem presidencial encaminhada em 2007 para o Congresso Nacional, que originou o PLN 16/2006-CN, permite verificar explicitamente a primeira manobra que afetaria o fortalecimento daquela peça orçamentária. A sutileza do ato foi permitir, na revisão do PPA, período em que ocorre a alteração das obras já descritas no Anexo I, a inclusão de obras que comporiam, no futuro, o PAC – Programa de Aceleração do Crescimento, lançado pelo Governo Federal.

Tal permissão iria atingir a transparência, pois tinha por objetivo permitir a inclusão de obras que seriam executadas mesmo sem constar no Anexo I do relatório e sem necessitar de uma autorização no PPA para a respectiva inclusão na LOA, oportunizando, assim, a consequente execução orçamentária. Era o início do esvaziamento dessa peça orçamentária enquanto instrumento de planejamento e análise de políticas públicas.

A partir de 2011, o PPA efetivamente começou a perder o seu principal objetivo, amadurecido no período anterior a 2007, que seria o de possibilitar o acompanhamento e a avaliação das políticas públicas, realizados principalmente por setores que fiscalizavam e produziam análises sobre as ações de inclusão social ou de direitos das minorias, como por exemplo programas que combatiam a violência contra as mulheres e combatiam as drogas.



Ressalta-se que, nos anos subsequentes a 2011, um dos objetivos do governo era transformar o orçamento em uma peça mais gerencial, se importando mais com o quantitativo dos gastos públicos em detrimento da qualidade desses gastos. Isso diminuiu os critérios de avaliação pública, como, por exemplo, a referência de metas a serem cumpridas pelos programas orçamentários. Um exemplo foram as ações relacionadas ao acompanhamento de gastos com a desigualdade social, com a proteção de crianças em estado de vulnerabilidade e com o combate às drogas, que foram centralizadas em apenas uma iniciativa, qual seja: a estruturação da rede de serviços do sistema único de assistência social.

Um reflexo é que essa ação nos dias de hoje corresponde a maior fração dos gastos na área da assistência social. Apesar de facilitar a execução orçamentária, essa centralização genérica impede que sejam feitas análises e comparativos com as políticas públicas de anos anteriores. Esse foi um dos resultados decorrentes da mudança do PPA 2012/2015 encaminhado para o Congresso Nacional. As alterações ali contidas tiveram como objetivo a execução orçamentária, deixando de lado um dos tripés definidos para o Orçamento Geral da União: a avaliação da qualidade dos gastos públicos, que, somado à previsão da receita e à fixação das despesas, compreende toda a lógica orçamentária.

Foi no PPA 2012/2015 que as metas e as avaliações perderam espaço para a criação de iniciativas e ações mais genéricas, visto que o principal objetivo naquele momento era aumentar o número de projetos executados em detrimento da transparência ou mesmo da avaliação das políticas públicas, que eram conquistas dos governos anteriores.<sup>1</sup> Pode parecer contraditório tal alteração, visto que o novo governo era do mesmo partido, porém o que se viu foi um governo mais gerencial, com o objetivo de aumentar a quantidade de gastos públicos em detrimento da qualidade desses gastos.

O PPA 2016/2019 representava uma continuidade programática do PPA anterior, mas, em dezembro de 2016, com a necessidade de implantação de um Novo Regime Fiscal, aprovou-se no Congresso Nacional a EC 95/2016, que implantou um Teto de Gastos, freando assim gastos discricionários, com o objetivo de acelerar reformas fundamentais para a inversão da tendência de déficits primários recorrentes. Essa emenda constitucional veio como instrumento complementar à LRF e à Regra de Ouro. Esse dispositivo trouxe maior pragmatismo na execução, considerando a pouca capacidade governamental de atender as necessidades orçamentárias. Ressalta-se que se reverteu a partir desse dispositivo a tendência de crescimento dos gastos públicos

Hoje vislumbra-se que as alterações no PPA ao longo do tempo o transformaram em um processo tão somente burocrático, sem funcionalidade, facilitando assim os acordos políticos e a inclusão de novas obras, mesmo com grande número de obras paralisadas pelo Brasil. Segundo o Tribunal de Contas da União (TCU), através do Acórdão 1228/2021 – Plenário, o Brasil tem mais de 14 mil obras inacabadas, em contratos que somam R\$ 144 bilhões, no exercício de 2022. São

---

<sup>1</sup> A mudança ocorrida no governo de Fernando Henrique Cardoso foi aperfeiçoada no governo de Luís Inácio Lula da Silva, mas modificada a partir do governo de Dilma Rousseff.



escolas, hospitais, pontes, praças, estradas, ciclovias, quadras esportivas, mercados públicos, abrigos, casas populares, aterros sanitários, sistemas de saneamento e urbanização, terminais de passageiros e uma infinidade de outros empreendimentos esquecidos, num limbo aparentemente insuperável. Se houvesse uma rubrica específica no Orçamento para cobrir as despesas com obras paradas, a dotação seria maior do que toda a verba dos Ministérios da Educação e da Defesa.

Talvez, por não ser mais considerada uma peça de planejamento e gestão, a existência do PPA tem sido muito questionada. Uma evidência é a tramitação no Senado Federal da Proposta de Emenda Constitucional nº 188/2019, recentemente arquivada, mas que pretendia alterar a Constituição Federal para retirar, entre outras medidas, a obrigatoriedade de elaboração do PPA pelo Governo Federal. Tal alteração foi alvo de debate pelos estudiosos do tema<sup>2</sup>, que julgam o Projeto Plurianual como peça fundamental para gestão e controle do orçamento público. A defesa posta é pela manutenção de um Plano Plurianual bem elaborado, que transmita previsibilidade para a população brasileira e para os investidores.

---

<sup>2</sup> Cf. AMARAL, 2019; PINTO, 2019; SCAFF, 2022.



### 3 A TRANSIÇÃO PARA MUDANÇA DE METODOLOGIA NO PPA

A presente pesquisa considera o ano de 1998 o marco-chave das mudanças no processo de planejamento e construção do orçamento públicos, com o já citado Decreto nº 2.829, que regulamentou o PPA de 2000 a 2003. Tal regulamentação ainda não era a norma complementar, mas, de forma embrionária, dispôs sobre como a ação finalística do Governo Federal deveria ser estruturada. Partiu-se de programas orientados para a consecução de objetivos estratégicos, definidos para o período do plano (art. 1º do Decreto nº 2.829/1998). Junto com o Decreto, o então Ministério do Planejamento e Orçamento editou a Portaria nº 117/1998, para alterar a classificação funcional antes utilizada nos orçamentos públicos, com subfunções, e os conceitos para a operacionalização do Decreto.

A mudança de metodologia, entretanto, não foi acompanhada de treinamento operacional. Garcia (2000) descreve que a capacitação para o novo modelo orçamentário pretendido em 1998 constou apenas com manuais que foram distribuídos, *slides* apresentados e formulários preenchidos, e ainda ressalta: “o que se viu foi a continuidade da operacionalização em conformidade com o que já havia, sem comprometimento ao que havia sido proposto, referendado pelo Decreto 2.829/1998”. A excessiva normatização aprofundou a distância entre o que se pretendia e a realidade possível, tanto em termos instrumentais, com sistemas gerenciais amigáveis, que fornecessem informações úteis, quanto em termos de pessoal, com preparação intensiva e capacitação sobre o que se estava fazendo de inovação. O resultado foi um orçamento que deveria ser por programa, mas continuava a ser por órgão, metas que não possibilitavam avaliações e a falta de um conjunto de ações direcionada a problemas específicos. Com o transcurso do tempo, observou-se verdadeiro esvaziamento dos objetivos de planejamento seletivo.

Garcia (2015) é enfático ao abordar a dificuldade do então Ministério do Planejamento e Orçamento em incorporar, no ano de 2007, o Programa de Aceleração do Crescimento, que indicava os projetos prioritários para o desenvolvimento nacional, ao mesmo tempo em que se construiu a Agenda Social e o Plano de Desenvolvimento da Educação, todos dissociados da montagem do PPA. A crítica até 2011 era de que, apesar do esforço, o PPA servia ao cumprimento de dispositivo constitucional não regulamentado, mas não figurava como efetivo instrumento no processo de planejamento do desenvolvimento nacional.

O PPA de 2012 trouxe outras modificações importantes, que, de forma significativa, distinguia este instrumento dos demais apresentados até então. A nova concepção do PPA limitou o modelo de gestão para atender as necessidades de acordos políticos. Através do PLN 19/2011- CN, foi enviada a mensagem presidencial de encaminhamento do PPA 2012/2015, com novidades na estrutura, nos conceitos e na linguagem do plano, tendo por objetivo expressar as políticas públicas para os quatro anos seguintes (BRASIL, 2011, p. 11).

A crítica ao PPA 2012/2015 é por não conversar com os problemas e não trazer soluções abrangentes, que evidenciassem a construção de políticas públicas viáveis:



A referida dimensão estratégica do PPA 2012-2015 longe está de ser o que pretende. Constitui um capítulo do plano, aberto por uma introdução, seguida de uma visão de futuro – que é uma composição de visões de futuro propostas por diversos atores, em diversos momentos do tempo –, um cenário macroeconômico – como se fosse possível escolhê-lo –, um contexto internacional – como se fosse possível predizê-lo – e um conjunto de projeções econômico-fiscais, para entrar em uma sequência de diagnósticos setoriais. A parte que mais se aproximaria de algo estratégico – no sentido de ser importante e com o poder de orientar as ações do conjunto do governo – é a que apresenta a relação de macro desafios a serem enfrentados e que deveriam subordinar toda a programação do Plano Mais Brasil. (GARCIA, 2015, p.16)

A mudança de metodologia resultou na supressão de informações que serviriam às duas grandes tônicas do PPA, que, em sua essência, são: planejamento, que foi enfraquecido através da simplificação do Anexo I, e referência para análise, que também saiu prejudicada com a diminuição das informações que compunham o Anexo II, que trazia metas bem definidas, que estimulavam o serviço público a produzir mais e facilitando o acompanhamento desses serviços.

Dificultou-se, assim, o planejamento porque ele deveria funcionar como uma bússola para os gastos orçamentários do governo. A função desse planejamento seria a clareza para qual futuro estariam sendo direcionados os programas nacionais de governo, estabelecendo, de forma conjunta, uma articulação entre os orçamentos anuais e os programas regionais e setoriais que efetivariam as políticas públicas. Isso permitiria uma previsão detalhada dos valores previstos para os orçamentos subsequentes no Anexo I do Plano Plurianual, no qual, até 2011, se publicavam todas as obras de grande vulto, ou seja, projetos que superavam o valor de R\$ 20 milhões.

Atrapalhou-se, dessa forma, a referência para a análise das políticas públicas, porque, ao mesmo tempo que serve como instrumento de planejamento, o PPA também pode ser visto como um instrumento de avaliação dos gastos públicos, tendo a particularidade de reunir o conjunto de políticas públicas dos mais variados setores, com a possibilidade de promover a integração entre estes, reforçando as agendas intersetoriais e mediando os possíveis conflitos entre setores com distintas perspectivas. Há mister caráter de coordenação das despesas a um propósito explicitado no PPA, subordinando, inclusive, as emendas parlamentares à LDO e ao orçamento, que só são apreciadas pela CMO quando houver compatibilidade com a lei instituidora do PPA em vigor.



## 4 OS EFEITOS DA MUDANÇA DE METODOLOGIA NO PPA

As mudanças ocorridas no PPA 2012/2015 aprofundaram a lacuna na construção de eficiente instrumento de gestão orçamentária das ações do Executivo, enfraquecendo a análise e avaliação das políticas públicas pelo Poder Legislativo. Essas alterações se refletiram na Proposta de Emenda à Constituição nº 188/2019 (PEC do Pacto Federativo), que, em um dos pontos ali dispostos, sugeria o fim do PPA como uma das peças orçamentárias.

Ocorre que tal proposta trouxe inquietação em gestores preocupados com os históricos da programação financeira do setor público, que utilizavam o Plano Plurianual como uma peça de acompanhamento e análise dos gastos públicos e da entrega das políticas públicas nele preestabelecidos. Confirmou-se um dos efeitos da metodologia modificada em 2012: a fragilidade e desarticulação entre indicadores, metas e implementação de políticas públicas. Era um dos resultados das mudanças ocorridas no PPA enquanto instrumento de planejamento e gestão.

O que parece que houve a partir de 2011, culminando em 2019 com a PEC que propunha a extinção do PPA, seria um desprestígio desse instrumento. Tal hipótese é mencionada por Conti (2020) quando aponta que, apesar do desprestígio do PPA, seria mais adequado corrigir as distorções desse instrumento orçamentário e criar a cultura do planejamento ao invés de retirá-lo do texto constitucional.

Diversos analistas entre 2019 e 2020 se pronunciaram sobre a PEC do Pacto Federativo. Vislumbra-se nesse contexto as diversas concepções do que é ou deveria ser o Plano Plurianual. A extinção do PPA seria para Paulo (2019) como “uma vitória dos interesses políticos de curto prazo sobre a profissionalização da administração e qualificação dos gastos públicos”. Para o autor, o PPA é um instrumento de defesa da democracia, pois estabelece limites aos detentores do poder político quando condiciona decisões referentes a despesas públicas a um planejamento prévio.

Couto e Cardoso Júnior (2020, p.51) abordam o PPA como um instrumento que reúne o conjunto de políticas públicas dos mais diversos setores, possibilitando a integração entre estes e reforçando as agendas intersetoriais, e cuja ausência ampliaria os riscos de desestruturação das políticas públicas, bem como aumentaria a instabilidade no regime de governança orçamentária. Na mesma linha de pensamento e também de crítica à PEC nº 188/2019, Scaff (2020) considera o aspecto de planejamento do PPA e o define como um plano estratégico, de um lado porque já está previsto na Constituição, e de outro porque se trata de exercícios diferentes.

A alteração proposta no PPA 2012/2015, que tramitou no Congresso Nacional através do PLN 19/2011 – CN, indicava, à época, que a peça orçamentaria teria um caráter estratégico, criando condições efetivas para a formulação, a gestão e a implementação das políticas públicas. Porém, com o passar dos anos, o que se observou foi justamente o contrário.

O caráter estratégico pretendido deu lugar ao atendimento de acordos políticos, em detrimento das políticas públicas, que possuíam um histórico de acompanhamento tanto pelo setor público como pelas categorias sociais, que





utilizavam as conclusões das análises incluídas nos anexos do PPA anterior. Para facilitar tais acordos políticos, foi alterado o Anexo I, que tratava dos programas finalísticos do relatório<sup>3</sup>, desobrigando a inclusão das ações de grande vulto, ou seja, obras que possuíssem um valor maior que R\$ 20 milhões e que estivessem abaixo da tabela de referência dos programas finalísticos criadas no PPA 2012/2015, com valores superestimados, permitindo assim a inclusão direta na Lei Orçamentária anual.

Todas as obras acima de R\$ 20 milhões precisavam constar no Anexo I do PPA. Essa inclusão era requisito para a destinação de recursos na Lei Orçamentária Anual, permitindo assim uma previsão do que seria gasto nos próximos quatro anos. No PPA 2008/2011, essa obrigação de incluir toda e qualquer obra de grande vulto permitiu a previsibilidade e acumulou o valor de R\$ 2,89 trilhões nos quatro anos, determinando aproximadamente 82% dos recursos de todo o Plano Plurianual. Vale ressaltar que os valores dos projetos eram uma estimativa de gasto.

No PPA seguinte, 2012/2015, com a flexibilidade apresentada, o valor das obras do Anexo I reduziu-se para aproximadamente R\$ 500 bilhões, fortalecendo a hipótese apresentada nesta pesquisa. Isso demonstra o enfraquecimento da principal peça orçamentária, impossibilitando, assim, uma estimativa para execução de obras estruturantes, que não se enquadrassem no valor estipulado pela tabela de referência. Esse fato acarretou falta de planejamento e transparência, visto que todo ano poder-se-ia ter a inclusão de novos projetos. Dificultava-se assim o acompanhamento da execução orçamentária, importante característica de um plano plurianual.

Essa alteração que desobrigou a inclusão das ações de grande vulto diminuiu a previsibilidade e a transparência que existia anteriormente<sup>4</sup>. Podemos citar, por exemplo, a ação 10M9 – Adequação de Trecho Rodoviário – Tabai – Estrela – na BR 386 – no Estado do Rio Grande do Sul, que no PPA 2008/2011 estava prevista com o valor total de R\$ 61.375.958,00, com previsão de início em 2008, com a possibilidade de execução de até R\$ 12.600.000,00, e, em 2009, com previsão de execução de R\$ 30.000.000,00 e previsão de finalização da obra em 2010, com a execução final de R\$ 11.375.958,00. Porém, no PPA 2012/2015 essas informações foram descartadas, visto que o valor de referência para inclusão de obras relacionadas com Transportes Rodoviários no PPA, conforme tabela referência, era acima de R\$ 500.000.000,00, diminuindo assim a previsibilidade do gasto público. Vejamos:

---

<sup>3</sup> Cf. Anexo 1 deste artigo.

<sup>4</sup> Cf. Anexo 2 deste artigo.



## Secretaria de Orçamento Federal - SIOP Gerencial - Execução Orçamentária - Execução e RAP

| Ano  | Unidade Orçamentária | Ação   | PLOA           | Autorizado     | Pago + RAP Pago |
|------|----------------------|--|----------------|----------------|-----------------|
| 2008 | DNIT                 | 10M9 - Adequação de Trecho Rodoviário - Tabaí - Estrela - na BR-386/RS | 20.000.000,00  | 600.000,00     | -               |
| 2009 | DNIT                 | 10M9 - Adequação de Trecho Rodoviário - Tabaí - Estrela - na BR-386/RS | 20.000.000,00  | 1.000.000,00   | -               |
| 2010 | DNIT                 | 10M9 - Adequação de Trecho Rodoviário - Tabaí - Estrela - na BR-386/RS | 20.000.000,00  | 17.000.000,00  | 16.999.486,61   |
| 2011 | DNIT                 | 10M9 - Adequação de Trecho Rodoviário - Tabaí - Estrela - na BR-386/RS | 88.127.000,00  | 74.907.950,00  | 74.907.950,00   |
| 2012 | DNIT                 | 10M9 - Adequação de Trecho Rodoviário - Tabaí - Estrela - na BR-386/RS | 58.664.131,00  | 106.257.769,00 | 96.593.980,60   |
| 2013 | DNIT                 | 10M9 - Adequação de Trecho Rodoviário - Tabaí - Estrela - na BR-386/RS | 28.900.000,00  | 38.900.000,00  | 34.035.529,43   |
| 2014 | DNIT                 | 10M9 - Adequação de Trecho Rodoviário - Tabaí - Estrela - na BR-386/RS | 20.000.000,00  | 20.000.000,00  | 20.000.000,00   |
| 2015 | DNIT                 | 10M9 - Adequação de Trecho Rodoviário - Tabaí - Estrela - na BR-386/RS | 10.000.000,00  | 9.200.000,00   | 6.134.370,00    |
| 2016 | DNIT                 | 10M9 - Adequação de Trecho Rodoviário - Tabaí - Estrela - na BR-386/RS | 3.300.000,00   | 2.179.457,00   | 2.179.457,00    |
| 2017 | DNIT                 | 10M9 - Adequação de Trecho Rodoviário - Tabaí - Estrela - na BR-386/RS | 40.000.000,00  | 27.800.000,00  | 27.700.000,00   |
| 2018 | DNIT                 | 10M9 - Adequação de Trecho Rodoviário - Tabaí - Estrela - na BR-386/RS | 2.700.431,00   | 2.565.408,00   | 2.432.218,07    |
| 2019 | DNIT                 | 10M9 - Adequação de Trecho Rodoviário - Tabaí - Estrela - na BR-386/RS | 1.000.000,00   | 780.354,00     | 780.354,00      |
|      |                      |  | 312.691.562,00 | 301.190.938,00 | 281.763.345,71  |

Fonte: Siop Gerencial - Data de geração deste relatório: 22/11/2022, às 11:25:17.

A tabela acima evidencia a falta de previsibilidade decorrente da alteração do Anexo I do PPA 2012/2015. É possível observar a dispensa da inclusão de obras abaixo do valor de referência, inviabilizando o controle e a transparência da ação 10M9 – Adequação de Trecho Rodoviário – Tabaí – Estrela – na BR- 386/RS, que a partir de 2012 foi incluída direto na Lei Orçamentaria Anual.

Essa liberação acima do valor previsto não deu à sociedade a oportunidade de prever o quanto seria gasto com a adequação do trecho rodoviário e nem



estabeleceu o prazo final para o projeto, aumentando o valor total e o tempo da execução.

A obra citada foi apenas uma de várias outras que perderam a previsibilidade com o aumento do sarrafo para a inclusão no anexo I do PPA vigente. O que chamou muita atenção nessa obra foi a diferença no valor previsto para iniciar o projeto e a diferença para o valor final executado, além do tempo de execução que se arrastou por mais de 10 anos.

No relatório do PPA 2008/2011, quando o Anexo I ainda não havia sido alterado, estava previsto para essa obra uma estimativa de gasto final de R\$ 61.375.958,00 e a de finalização do projeto no final do ano de 2010, porém não foi isso que aconteceu.

É possível associar a esse afrouxamento na metodologia da elaboração do Anexo I do PPA o aumento expressivo do tempo de execução do projeto, que só foi finalizado em 2019. Este projeto foi finalizado com um custo total de R\$ 301.190.938,00, ou seja, 5 vezes mais que a previsão inicial.

Denota-se então que a mudança de metodologia no Anexo I do relatório plurianual de 2012/2015, facilitou os acordos políticos. Já o Anexo II, com a retirada das metas e classificações orçamentárias, impediu a análise das prioridades das políticas públicas adotadas pelo governo.

O Anexo II do PPA demonstrava a oferta de serviços do Estado para a gestão de políticas e para o apoio administrativo. No PPA de 2008/2011, fortaleceu-se a transparência, facilitando as análises e acompanhamentos das políticas e serviços públicos ofertados pelos diversos programas brasileiros. Através desse anexo, era possível prever os programas do Governo, os objetivos do governo, o público-alvo, os indicadores de medida, a regionalização e classificação dos gastos, a definição dos produtos e a previsão de execução, com início e o valor total estimado para os quatro anos subsequentes.

Todas essas informações facilitavam o rastreamento do recurso, além de permitir a transparência na divulgação de programas que muitas vezes destinavam recursos para a população menos favorecida. Porém, no PPA 2012/2015, o Anexo II minimizou as possibilidades de análise mais profunda de quais políticas públicas se pretendia priorizar durante os próximos quatro anos, visto que, no relatório encaminhado através do PLN 19/2011-CN ao Congresso Nacional, não havia definição de quais as metas deveriam ser alcançadas pelo governo, inexistindo o detalhamento das ações, que passariam a constar apenas nos orçamentos anuais. Buscava-se garantir uma distinção entre plano e orçamento, a fim de respeitar as diferenças estruturais entre eles, mas, na realidade, a sobreposição anterior do PPA com o orçamento é que permitia, à medida que mantinha níveis idênticos de agregação entre os instrumentos, uma previsibilidade do gasto público.

Outro efeito que pode ser mencionado com a simplificação do projeto plurianual é o fortalecimento do Poder Legislativo, que, desde 2015 tem aprovado várias emendas constitucionais, garantindo para si maior participação na execução do orçamento federal. Nos dias de hoje, tal poder permite inclusive a alteração da



natureza do gasto público, o que resultou, durante a votação do orçamento para 2022, na redução dos gastos obrigatórios em favor das inclusões das emendas de relator.

Além disso, como decorrência desse enfraquecimento do PPA, influenciado pela mudança de metodologia em 2015, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 86, que tornou as emendas individuais impositivas. Cabe ressaltar que a impositividade das emendas individuais teve seu início nas LDOs de 2014 e 2015. Nesse mesmo momento, foi criado o marcador de despesa RP 6, fixando a reserva de 1,2% da receita líquida corrente apurada no ano para essa finalidade.

Em 2016, a criação do Teto de Gastos, através da Emenda Constitucional nº 95/2016, fixou o valor dessas emendas, tendo como base de cálculo o montante executado em 2017, e a forma de atualização, que passou a ser pela inflação considerando julho a junho. Em 2021, o Congresso Nacional promulgou a Emenda Constitucional nº 113, que mudou a regra de atualização do teto de gastos da União. O texto é proveniente da PEC nº 23/2021, a chamada PEC dos Precatórios, passando o teto de gastos a ser corrigido pela inflação de janeiro a dezembro. Essa alteração resultou em folga no teto, o que se refletiu nas emendas parlamentares, aumentando o valor a ser apresentado pelo autor da emenda.

Em 2019, com a aprovação da Emenda Constitucional nº 100, o Congresso tornou impositivas as emendas das bancadas estaduais, criando o marcador de despesa RP 7 e reservando 1% da receita líquida corrente<sup>5</sup> apurada no ano. Isso solidificou a força do Legislativo perante o Executivo<sup>6</sup>.

No mesmo ano de 2019, o relator geral da Lei Orçamentária ganhou muitos poderes. O relatório preliminar permitiu alterações orçamentárias através de emendas de relator e a peça orçamentaria obrigou o Executivo a atender as indicações do relator, definindo quais seriam os beneficiados para essas emendas, que ficaram conhecidas como RP 9, emendas de relator geral.

Um Plano Plurianual enfraquecido facilitou a execução desses recursos, que não precisam atender nenhuma orientação, transferindo do Executivo para o Relator Geral do Orçamento Geral da União o poder de definir quais ações seriam prioritárias na alocação das emendas de Relator. Essa liberdade enfraqueceu a transparência e o acompanhamento das políticas públicas adotadas pelo Governo Federal.

Com um Projeto Plurianual estruturado e que definisse claramente as suas prioridades, o poder de alocação do recurso diminuiria, já que o autor da indicação orçamentária, fosse ele um parlamentar, uma bancada estadual, uma comissão temática do Congresso Nacional ou até mesmo o relator geral do orçamento federal, teria que atender critérios preestabelecidos no Plano Plurianual, permitindo assim a avaliação do gasto público. Nessa perspectiva, seria possível garantir que o planejamento constituiria atividade de previsão e coordenação das ações de governo.

---

<sup>5</sup> No entanto, durante a vigência do Novo Regime Fiscal valerá o valor executado em 2021, corrigido pela inflação.

<sup>6</sup> Esses valores, no OGU de 2022, chegam a aproximadamente 16,5 bilhões.



## 5 CONCLUSÃO

O presente trabalho enfatizou como a modificação do PPA 2012/2015 repercutiu nos anos seguintes e ampliou a distância entre o aspecto normativo e a efetividade da ação.

O escopo do trabalho foi a elaboração do PPA de 2012/2015, que teve como uma de suas principais modificações a redefinição do anexo de obras, criando uma tabela de referência e determinando um valor como limite para que uma obra de infraestrutura precisasse constar no PPA.

Até aquele momento, era imprescindível que todas as ações de grande vulto constassem no Anexo I do Plano Plurianual. Além disso, ano a ano havia a reavaliação desse anexo para a continuidade dos projetos ali descritos, como etapa de avaliação necessária para continuação dos referidos projetos. A consequência foi a falta de previsibilidade e consequente execução de obras que surgiram por força de acordos parlamentares.

A partir do referencial teórico escolhido para a presente análise, afirma-se que as alterações do PPA ao longo dos anos, em especial a partir de 2012, facilitaram a execução orçamentária de investimentos na infraestrutura no país. Entretanto, os grupos sociais passaram a ter as ações estratégicas que lhe beneficiavam mitigadas, pois a alteração de prioridades de metas do governo impedia a transparência da escolha de quais obras seriam prioridades do governo nos próximos anos.

O problema de pesquisa desenvolvido no presente artigo foi útil para demonstrar o impacto da alteração do PPA no planejamento orçamentário e confirmar a hipótese de que a falta de metas pré-estabelecidas, fruto das mudanças ocorridas no PPA 2012-2015, inviabiliza a análise fidedigna das políticas públicas implantadas durante a vigência daquele instrumento, tornando-o inócuo para o gerenciamento de metas com indicadores estabelecidos e parâmetros para acompanhamento e avaliação de políticas públicas.

Ficou claro o retrocesso quanto à efetividade de políticas públicas continuadas a partir do esvaziamento da metodologia de programação do PPA, desvirtuando a integração entre planejamento, orçamento e gestão.

O resultado da pesquisa indica a diminuição da qualidade dos gastos públicos em razão da falta critérios para metas e ações prioritárias, desencadeando alterações orçamentárias que mais se aproximam da articulação em favorecimento da manutenção do poder do que da continuidade e efetividade de políticas públicas.



## REFERÊNCIAS

AMARAL, Nelson Cardoso. PEC 188/2019: Um Desastre para as Políticas Sociais Brasileiras. **Observatório do Conhecimento**, 13 de dezembro de 2019. Disponível em: [https://observatoriodoconhecimento.org.br/pec-188-2019-um-desastre-para-as-politicas-sociais-](https://observatoriodoconhecimento.org.br/pec-188-2019-um-desastre-para-as-politicas-sociais-brasileiras/#:~:text=A%20Proposta%20de%20Emenda%20%C3%A0,revogando%20dispositivos%20constitucionais%20e%20legais)

[brasileiras/#:~:text=A%20Proposta%20de%20Emenda%20%C3%A0,revogando%20dispositivos%20constitucionais%20e%20legais](https://observatoriodoconhecimento.org.br/pec-188-2019-um-desastre-para-as-politicas-sociais-brasileiras/#:~:text=A%20Proposta%20de%20Emenda%20%C3%A0,revogando%20dispositivos%20constitucionais%20e%20legais). Acesso em 06 de novembro de 2022.

BRASIL. **PPA 2012/2015, Projeto de Lei, Mensagem Presidencial**. Brasília: SPI, 2011. <https://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/777/50>. Acesso em 06 de novembro de 2022.

CONGRESSO NACIONAL. COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO. **Parecer preliminar ao projeto de lei do plano plurianual 2012-2015**. Anexo I – Valor de referência dos programas temáticos, p. 20 e 21. (Projeto de Lei nº 29/2011-CN). Brasília, 21 out. 2011.

\_\_\_\_\_. **PPA 2008-2011**. Brasília, 7 abril 2008. [https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/ppa/PPA\\_2012\\_2015/relpre/Relpre\\_cemendas.pdf](https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/ppa/PPA_2012_2015/relpre/Relpre_cemendas.pdf). Acesso em 06 de novembro de 2022.

CONTI, José Maurício. **Os planos do governo Bolsonaro e a necessidade de fortalecimento do planejamento**. Coluna Fiscal, JOTA, 16 jan. 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/os-planos-do-governo-bolsonaro-a-necessidade-defortalecimento-do-planejamento-16012020>>. Acesso em 06 de novembro de 2022.

CORE, Fabiano Garcia. Reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento. **Texto para Discussão n. 44**. Brasília: ENAP, out. 2001. <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/663> . >. Acesso em 06 de novembro de 2022.

COUTO, Leandro Freitas. Sistema de planejamento federal: novas respostas para velhos e novos desafios. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento, Brasília**, v. 1, n. 1, p. 4-14, 2011. [https://assecorsindical.org.br/files/3113/5886/3108/rbop\\_sistema\\_planejamento\\_federal.pdf](https://assecorsindical.org.br/files/3113/5886/3108/rbop_sistema_planejamento_federal.pdf). Acesso em 06 de novembro de 2022.

COUTO, Leandro Freitas; CARDOSO JÚNIOR, José Celso. A função dos planos plurianuais no direcionamento dos orçamentos anuais: avaliação da trajetória dos



PPAs no cumprimento da sua missão constitucional e o lugar do PPA 2020-2023. **Texto para Discussão n. 2549**. Brasília: IPEA, mar. 2020. [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9801/1/td\\_2549.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9801/1/td_2549.pdf). Acesso em 20 de agosto de 2022.

PAULO, Luiz Fernando Arantes. A Encruzilhada do Plano Plurianual: entre a extinção e o fortalecimento. **Boletim de Análise Político-Institucional, IPEA, 2021**. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10576>. Acesso em 20 de agosto de 2022.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. A reorganização do processo de planejamento do Governo Federal: o PPA 2000-2003. **Texto para Discussão n. 726**. Brasília, maio 2000.

\_\_\_\_\_. Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. **Texto para Discussão n. 776**. Brasília: IPEA, jan. 2001.

\_\_\_\_\_. **PPA: o que não é e o que pode ser**. Artigo especial. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4281>. Acesso em 6 de novembro de 2022.

PAULO, Luiz Fernando Arantes. **Plano Plurianual: teoria, prática e desafios para sua efetividade**. Curitiba: Juruá, 2016.

\_\_\_\_\_. **Extinção do Plano Plurianual é retrocesso: a intrigante incoerência escondida no Plano Mais Brasil**. Folha de S. Paulo, 26 nov. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/opinia0/2019/11/extincao-do-plano-plurianual-e-retrocesso.shtml?origin=folha>. Acesso em 20 de agosto de 2022.

PINTO, Élidea Graziane. **Como equalizar investimentos e programas de duração continuada sem PPA?**. Contas à Vista, Consultor Jurídico, 3 dez. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-dez-03/contas-vista-equalizar-investimentos-programas-duracao-continuada-ppa>. Acesso em 20 de agosto de 2022.

\_\_\_\_\_. **Tudo muda na Constituição para quase nada mudar federativa e fiscalmente**. Consultor Jurídico, 19 nov. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-nov-19/tudo-muda-constituicao-nada-mudar-federativa-fiscalmente>. Acesso em 6 de novembro de 2022.



SCAFF, Fernando Facury. **A PEC 188 e a destruição do planejamento governamental**. Contas à Vista, Consultor Jurídico, 3 mar. 2020. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-mar-03/contas-vista-pec-188-destruicao-planejamento-governamental>>. Acesso em 20 de agosto de 2022.

ZUCCOLOTTO, Robson; AZEVEDO, Ricardo Rocha de; PIGATTO, José Alexandre. **Quando o remédio mata o paciente: o planejamento orçamentário brasileiro e a proposta de extinção do Plano Plurianual**. Blog Gestão, Política & Sociedade. O Estado de S. Paulo, 11 jun. 2020. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/blogs/gestao-politica-e-sociedade/quando-o-remedio-mata-o-paciente-o-planejamento-orcamentario-brasileiro-e-a-proposta-deextincao-do-plano-plurianual>>. Acesso em 20 de agosto de 2022.





## ANEXO 1



**CONGRESSO NACIONAL**  
**COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO**  
**PARECER PRELIMINAR AO PROJETO DE LEI DO PLANO PLURIANUAL 2012-2015**

## ANEXO I – VALOR DE REFERÊNCIA DOS PROGRAMAS TEMÁTICOS

| Programa – Esferas Fiscal e Seguridade  | Valor       |
|---|-------------|
| AGRICULTURA FAMILIAR  | 50.000.000  |
| AGRICULTURA IRRIGADA  | 100.000.000 |
| AGROPECUÁRIA SUSTENTÁVEL, ABASTECIMENTO E COMERCIALIZAÇÃO   | 50.000.000  |
| APERFEIÇOAMENTO DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE (SUS)   | 100.000.000 |
| AUTONOMIA E EMANCIPAÇÃO DA JUVENTUDE  | 50.000.000  |
| AVIAÇÃO CIVIL   | 500.000.000 |
| BIODIVERSIDADE  | 50.000.000  |
| BOLSA FAMÍLIA   | 50.000.000  |
| CIDADANIA E JUSTIÇA   | 50.000.000  |
| CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO  | 50.000.000  |
| COMBUSTÍVEIS  | 50.000.000  |
| COMÉRCIO E SERVIÇOS   | 50.000.000  |
| COMÉRCIO EXTERIOR   | 50.000.000  |
| COMUNICAÇÕES PARA O DESENVOLVIMENTO, A INCLUSÃO E A DEMOCRACIA  | 50.000.000  |
| CONSERVAÇÃO E GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS   | 50.000.000  |
| COORDENAÇÃO DE POLÍTICAS DE PREVENÇÃO, ATENÇÃO E REINserÇÃO SOCIAL DE USUÁRIOS DE CRACK, ÁLCOOL E OUTRAS DROGAS | 20.000.000  |
| CULTURA: PRESERVAÇÃO, PROMOÇÃO E ACESSO   | 50.000.000  |
| DEFESA AGROPECUÁRIA   | 50.000.000  |
| DEMOCRACIA E APERFEIÇOAMENTO DA GESTÃO PÚBLICA  | 150.000.000 |
| DESENVOLVIMENTO PRODUTIVO   | 150.000.000 |
| DESENVOLVIMENTO REGIONAL, TERRITORIAL SUSTENTÁVEL E ECONOMIA SOLIDÁRIA  | 50.000.000  |
| EDUCAÇÃO BÁSICA   | 100.000.000 |
| EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA   | 150.000.000 |
| EDUCAÇÃO SUPERIOR - GRADUAÇÃO, PÓS-GRADUAÇÃO, ENSINO, PESQUISA E EXTENSÃO                                       | 150.000.000 |
| ENERGIA ELÉTRICA  | 50.000.000  |
| ENFRENTAMENTO AO RACISMO E PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL   | 50.000.000  |
| ESPORTE E GRANDES EVENTOS ESPORTIVOS  | 200.000.000 |
| FLORESTAS, PREVENÇÃO E CONTROLE DO DESMATAMENTO E DOS INCÊNDIOS   | 50.000.000  |
| FORTALECIMENTO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS)  | 50.000.000  |
| GESTÃO DA POLÍTICA ECONÔMICA E ESTABILIDADE DO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL                                      | 350.000.000 |
| GESTÃO DE RISCOS E RESPOSTA A DESASTRES   | 100.000.000 |
| GESTÃO ESTRATÉGICA DA GEOLOGIA, DA MINERAÇÃO E DA TRANSFORMAÇÃO MINERAL   | 50.000.000  |
| INOVAÇÕES PARA A AGROPECUÁRIA   | 50.000.000  |
| INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA  | 50.000.000  |
| LICENCIAMENTO E QUALIDADE AMBIENTAL   | 50.000.000  |
| MAR, ZONA COSTEIRA E ANTÁRTIDA  | 50.000.000  |
| MICRO E PEQUENAS EMPRESAS   | 50.000.000  |




**CONGRESSO NACIONAL**
**COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO**
**PARECER PRELIMINAR AO PROJETO DE LEI DO PLANO PLURIANUAL 2012-2015**

|   |               |
|---|---------------|
| MOBILIDADE URBANA E TRÂNSITO                                      | 500.000.000   |
| MORADIA DIGNA   | 200.000.000   |
| MUDANÇAS CLIMÁTICAS   | 50.000.000    |
| OFERTA DE ÁGUA  | 250.000.000   |
| PESCA E AQUICULTURA   | 50.000.000    |
| PETRÓLEO E GÁS  | 100.000.000   |
| PLANEJAMENTO URBANO   | 30.000.000    |
| POLÍTICA ESPACIAL   | 100.000.000   |
| POLÍTICA EXTERNA  | 50.000.000    |
| POLÍTICA NACIONAL DE DEFESA                                       | 500.000.000   |
| POLÍTICA NUCLEAR  | 150.000.000   |
| POLÍTICAS PARA AS MULHERES: ENFRENTAMENTO A VIOLÊNCIA E AUTONOMIA | 50.000.000    |
| PREVIDÊNCIA SOCIAL  | 50.000.000    |
| PROMOÇÃO DOS DIREITOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES                  | 50.000.000    |
| PROMOÇÃO DOS DIREITOS DE PESSOAS COM DEFICIÊNCIA                  | 50.000.000    |
| PROMOÇÃO E DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS                            | 50.000.000    |
| PROTEÇÃO E PROMOÇÃO DOS DIREITOS DOS POVOS INDÍGENAS              | 50.000.000    |
| REFORMA AGRÁRIA E ORDENAMENTO DA ESTRUTURA FUNDIÁRIA              | 50.000.000    |
| RESÍDUOS SÓLIDOS  | 100.000.000   |
| SANEAMENTO BÁSICO   | 200.000.000   |
| SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL                                 | 50.000.000    |
| SEGURANÇA PÚBLICA COM CIDADANIA                                   | 100.000.000   |
| TRABALHO, EMPREGO E RENDA   | 50.000.000    |
| TRANSPORTE FERROVIÁRIO  | 500.000.000   |
| TRANSPORTE HIDROVIÁRIO  | 100.000.000   |
| TRANSPORTE MARÍTIMO   | 300.000.000   |
| TRANSPORTE RODOVIÁRIO   | 500.000.000   |
| TURISMO   | 50.000.000    |
| <b>Programa – Orçamento de Investimento das Estatais</b>          | <b>Valor</b>  |
| APERFEIÇOAMENTO DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE (SUS)                   | 100.000.000   |
| AVIAÇÃO CIVIL   | 500.000.000   |
| COMBUSTÍVEIS  | 3.000.000.000 |
| COMÉRCIO EXTERIOR   | 50.000.000    |
| COMUNICAÇÕES PARA O DESENVOLVIMENTO, A INCLUSÃO E A DEMOCRACIA    | 500.000.000   |
| ENERGIA ELÉTRICA  | 1.000.000.000 |
| INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA  | 50.000.000    |
| OFERTA DE ÁGUA  | 250.000.000   |
| PETRÓLEO E GÁS  | 3.000.000.000 |
| DESENVOLVIMENTO PRODUTIVO   | 250.000.000   |
| POLÍTICA EXTERNA  | 50.000.000    |
| TRANSPORTE MARÍTIMO   | 300.000.000   |



## ANEXO 2

Plano Pluriannual 2008 - 2011

Anexo I - Programas de Governo - Finalísticos

Valores em R\$ 1,00

## Projetos

| Cód. | Título  | Produto (unidade de medida)           | Início<br>Término  | Órgão<br>Executor | Valor Total<br>Estimado | Regionalização | Financeiro/Físico         |                   |                  |                  |
|------|---|---------------------------------------|--------------------|-------------------|-------------------------|----------------|---------------------------|-------------------|------------------|------------------|
|      |   |                                       |                    |                   |                         |                | 2008                      | 2009              | 2010             | 2011             |
| 3766 | Adequação de Trecho Rodoviário - Divisa SC/RS - Osório/RS - na BR-101 - no Estado do Rio Grande do Sul                          | Trecho adequado (km)                  | 11/2000<br>12/2009 | MT                | 705.902.186<br>89       | Sul<br>Meta    | R\$<br>100.000.000<br>13  | 31.741.364<br>2   | -<br>-           | -<br>-           |
| 10KV | Adequação de Trecho Rodoviário - Estância Velha - Dois Irmãos - na BR-116 - no Estado do Rio Grande do Sul                      | Trecho adequado (km)                  | 01/2008<br>12/2009 | MT                | 40.000.000<br>10        | Sul<br>Meta    | R\$<br>20.000.000<br>5    | 20.000.000<br>5   | -<br>-           | -<br>-           |
| 7K72 | Adequação de Trecho Rodoviário - na BR-163 - no Estado de Santa Catarina  | Trecho adequado (km)                  | 01/2008<br>01/2010 | MT                | 40.000.000<br>200       | Sul<br>Meta    | R\$<br>20.000.000<br>1    | -<br>-            | -<br>-           | -<br>-           |
| 7J98 | Adequação de Trecho Rodoviário - na BR-282 - no Estado de Santa Catarina  | Trecho adequado (km)                  | 01/2008<br>12/2011 | MT                | 200.000.000<br>100      | Sul<br>Meta    | R\$<br>40.000.000<br>25   | 25.000.000<br>25  | 20.000.000<br>25 | 35.000.000<br>25 |
| 7530 | Adequação de Trecho Rodoviário - Navegantes - Rio do Sul - na BR-470 - no Estado de Santa Catarina                              | Trecho adequado (km)                  | 01/2008<br>12/2010 | MT                | 78.000.000<br>62        | Sul<br>Meta    | R\$<br>20.000.000<br>13   | 40.000.000<br>33  | 18.000.000<br>16 | -<br>-           |
| 7179 | Adequação de Trecho Rodoviário - no Município de Santa Cruz do Sul (km 121 ao 130) - na BR-471 - no Estado do Rio Grande do Sul | Trecho adequado (km)                  | 04/2008<br>12/2010 | MT                | 25.000.000<br>9         | Sul<br>Meta    | R\$<br>5.000.000<br>3     | 5.000.000<br>3    | 6.000.000<br>3   | 7.000.000<br>-   |
| 1208 | Adequação de Trecho Rodoviário - Palhoça - Divisa SC/RS - na BR-101 - no Estado de Santa Catarina                               | Trecho adequado (km)                  | 11/2000<br>12/2009 | MT                | 1.701.352.789<br>249    | Sul<br>Meta    | R\$<br>583.030.000<br>199 | 220.199.641<br>12 | -<br>-           | -<br>-           |
| 1214 | Adequação de Trecho Rodoviário - Rio Grande - Pelotas - na BR-392 - no Estado do Rio Grande do Sul                              | Trecho adequado (km)                  | 12/2001<br>12/2010 | MT                | 335.100.000<br>90       | Sul<br>Meta    | R\$<br>100.000.000<br>35  | 100.000.000<br>20 | 85.000.000<br>17 | -<br>-           |
| 10JQ | Adequação de Trecho Rodoviário - São Francisco do Sul - Jaraguá do Sul - na BR-280 - no Estado de Santa Catarina                | Trecho adequado (km)                  | 01/2008<br>12/2010 | MT                | 123.418.750<br>62       | Sul<br>Meta    | R\$<br>50.000.000<br>31   | 55.000.000<br>23  | 18.418.750<br>8  | -<br>-           |
| 10M9 | Adequação de Trecho Rodoviário - Tabai - Estrela - na BR-386 - no Estado do Rio Grande do Sul                                   | Trecho adequado (km)                  | 01/2008<br>12/2010 | MT                | 61.375.958<br>38        | Sul<br>Meta    | R\$<br>20.000.000<br>11   | 30.000.000<br>19  | 11.375.958<br>8  | -<br>-           |
| 111F | Ampliação de Molhes do Canal de Acesso ao Porto de Rio Grande (RS)  | Obra executada (% de execução física) | 05/2001<br>12/2009 | SEP               | 361.533.343<br>100      | Sul<br>Meta    | R\$<br>140.000.000<br>30  | 28.000.000<br>4   | -<br>-           | -<br>-           |

