A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) inaugurou um novo regime de governança orçamentária no Brasil ao estabelecer um arranjo específico de planejamento e orçamento. Ela previa que o Plano Plurianual (PPA), instrumento que deveria apontar as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal para um período de quatro anos, orientaria o gasto público por meio da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que, a cada ciclo, seguindo as orientações do PPA, indicaria as prioridades e metas para o orçamento anual.

Passados mais de trinta anos da promulgação da CF/1988, esse arranjo não teve uma implementação linear ao longo dos anos. Entre falhas e distorções, com a introdução de novas normativas que foram gestando novos regimes de governança orçamentária no Brasil, como a Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, ou, mais recentemente, a Emenda Constitucional nº 95/2016, que criou Novo Regime Fiscal no Brasil, o papel do PPA tem sido frequentemente questionado.

Já no processo de elaboração do PPA 2020-2023, o Poder Executivo propôs uma revisão constitucional que retiraria a obrigatoriedade de os investimentos plurianuais constarem no PPA para serem executados, bastando sua inclusão diretamente no orçamento. Em seguida, com a Proposta de Emenda à Constituição nº 188, de novembro de 2019, o governo federal propôs a extinção do PPA. Em paralelo a um processo de retração organizacional do órgão central do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal (SPOF), com a extinção da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos e do próprio Ministério do Planejamento, o enfraquecimento do principal instrumento do planejamento governamental de médio prazo suscita uma série de questionamentos.

O PPA tem conseguido orientar os orçamentos anuais? Tem sido um instrumento útil à política fiscal do governo? É uma ferramenta de gestão importante para a coordenação da ação de governo? É um instrumento a partir do qual o governo consegue viabilizar articulações políticas para sua realização, tanto do ponto de vista federativo quanto do ponto de vista da participação da sociedade, sejam atores privados ou da sociedade civil organizada? É ainda um instrumento que consegue promover transparência da ação governamental e comunicar objetivos, metas e resultados?

Como último plano a ter seu ciclo recentemente encerrado, este *Boletim de Análise Político-Institucional* (Bapi) se soma aos esforços da Diest/Ipea de análise sobre o planejamento governamental. Outra edição especial temática, vinculada a esta, versa sobre as concepções do planejamento governamental e o seu principal instrumento de médio prazo.

---

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi28apresent>

2. Analista de planejamento e orçamento e pesquisador na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

3. Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Diest/Ipea; e professora do Departamento de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília (UnB).

Esta edição do Bapi traz oito artigos, agrupados em dois blocos por aproximação temática. O primeiro traz quatro artigos sobre os processos de elaboração e gestão do PPA 2016-2019, com foco nos processos de participação e nas suas relações com os demais instrumentos afetos à governança orçamentária, como a LDO e a própria política fiscal do governo. O segundo bloco de quatro artigos explora temas e agendas transversais presentes no PPA.

No primeiro artigo, Constantino Cronemberger Mendes, Thiago Silva e Souza e Welles Matias de Abreu discutem o nível de realismo, do ponto de vista fiscal, e a aderência como indicadores de *performance* do plano, ou seja, a relação entre os recursos alocados e os resultados obtidos. Ainda que revelem um baixo grau de realismo e aderência do PPA 2016-2019, os autores defendem a importância do planejamento e a necessidade de se adotarem modelos flexíveis, o aproximando da avaliação e da gestão orçamentária.

No segundo artigo, Leandro Freitas Couto lança um olhar sobre o nível de atingimento das metas do PPA, com destaque para aquelas indicadas como prioridades para o orçamento por meio da LDO entre 2016 e 2019. De um lado, o texto demonstra que o fato de terem sido contempladas como prioridades na LDO teve baixa influência nos resultados do plano. De outro lado, uma inovação da LDO nesse período foi a indicação da obrigatoriedade de execução das emendas de bancadas, que passaram a constar no anexo de prioridades e metas. O artigo demonstra que as metas do PPA com indicações de prioridades pelo Legislativo tiveram um resultado melhor que as indicadas pelo próprio Executivo.

O terceiro artigo é assinado por Débora Nogueira Beserra e trata do processo de elaboração do PPA 2016-2019. A autora descreve a evolução dos processos participativos na formulação do plano, incluindo as dinâmicas dentro do governo, de articulação federativa e da participação da sociedade civil. Em seguida, fechando o primeiro bloco de artigos, Daniel Pitangueira de Avelino, Eduardo Gomor dos Santos e Felipe Portela Bezerra discutem especificamente a experiência do Fórum Interconselhos na elaboração e no processo de monitoramento que havia sido previsto, refletindo sobre os fatores que levaram ao abandono dessas práticas e à importância de sua institucionalização.

Inaugurando o segundo bloco de artigos, Rodrigo Correa Ramiro discorre sobre o tratamento conferido à agenda dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) no PPA 2016-2019. O processo interrompido de internalização dessa agenda no Brasil por meio do PPA, com a identificação e a marcação no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop) de todas as metas e objetivos que dialogavam com as metas da agenda internacional, demonstra a importância do instrumento para revelar as transversalidades da ação governamental.

Nessa linha, os dois artigos seguintes exploram agendas transversais para públicos específicos no PPA. Janine Mello, Ana Camila Ribeiro e Danusa Marques discutem os olhares do PPA sobre as mulheres, avaliando como os seus programas, objetivos e metas revelam as visões estatais, ou mesmo se há preponderância ou uma visão hegemônica ou homogênea do governo com relação às mulheres. Eduardo Gomor dos Santos e Roseli Faria, por sua vez, discutem a questão racial no PPA 2016-2019. Nesse ponto, reforçam que a ênfase no enxugamento do PPA acabou implicando uma limitação do espaço para a agenda racial – o que, aliado a outras transformações institucionais, representou um recuo nessa área.

Por fim, Luís Felipe Giesteira, Patrícia de Oliveira Matos e Thiago Borne Ferreira discutem a agenda da Defesa Nacional no PPA 2016-2019. Diferentemente das agendas de mulheres e da questão racial, o tema da defesa não tem o *status* formal de uma agenda transversal na gestão do plano. Ainda assim, os autores demonstram a necessidade de considerar vários programas, objetivos e metas, muitas das quais fora da governança direta do Ministério da Defesa, para uma avaliação mais geral sobre a execução dessa política pública.

Entendemos que o conjunto de textos reforça a importância do PPA como instrumento de planejamento governamental, tanto como parte do processo de governança orçamentária, no qual se liga às Leis Orçamentárias Anuais (LOAs), indicando as prioridades via LDO, quanto com relação à política fiscal do governo. Além disso, o PPA se estabelece como importante instrumento técnico-político, ao forjar alianças e processos participativos para dentro e para fora do governo federal, revelando agendas transversais e promovendo uma integração de políticas que o orçamento, por si só, estando preso às unidades organizacionais, tem mais dificuldades de projetar.

A agenda de avaliação de políticas públicas ainda tem um longo percurso a percorrer para ganhar a maturidade institucional ideal na governança pública brasileira. A avaliação formal dos programas do PPA 2016-2019, encaminhada pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional ao final de cada ano de implementação do plano, ainda não permite uma visão geral não apenas sobre seus resultados, mas sobre os processos de gestão que poderiam explicá-los. A ausência de uma avaliação transversal limita o alcance do olhar sobre a importância do instrumento.

De fato, o PPA demanda uma avaliação sistemática quanto aos seus processos e à efetividade da sua programação. Dessa maneira, será possível construir evidências para que se busque seu constante e necessário aprimoramento. Esta publicação se lançou ao desafio de propor um olhar mais abrangente sobre o plano, sem a preocupação de ser exaustiva em todos os seus meandros. Por fim, ressalta que, ao querer se desfazer desse importante instrumento de planejamento governamental, retirando-o da CF/1988, sem a realização de uma avaliação ampla, o Estado brasileiro pode estar abrindo mão de uma ferramenta necessária para o desenvolvimento nacional.