

# PLANO PLURIANUAL (PPA 2020-2023) E ESTRATÉGIA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL

04/15 \_\_\_\_\_

Este é um dos 15 textos sobre temas estruturantes e grandes desafios a serem enfrentados pela nova equipe de Governo quanto às principais decisões sob competência do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Os textos se entrelaçam para fornecer à nova equipe visão abrangente e estratégica, mas podem ser lidos e entendidos separadamente. Compõem um documento estratégico, preparado para subsidiar o processo de Transição de Governo 2018-2019 de forma transparente e republicana, num compromisso com a institucionalidade do Estado brasileiro.



TRANSIÇÃO DE GOVERNO 2018-2019  
**INFORMAÇÕES ESTRATÉGICAS**

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

# Plano Plurianual (PPA 2020-2023) e Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

## 1. Visão Geral do Tema

O planejamento e o orçamento do Governo Federal estruturam-se e organizam-se sob o marco de três leis integradas, estabelecidas na Constituição Federal: o plano plurianual (PPA), a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e a lei orçamentária anual (LOA).

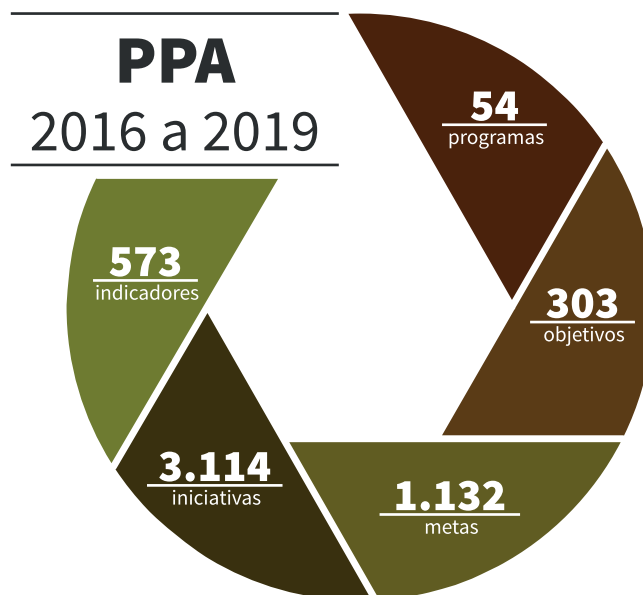
**O PPA estabelece diretrizes, objetivos e metas para as despesas, dentro de um marco temporal de quatro anos.**

O PPA em vigência compreende os anos de 2016 a 2019 e está estruturado em 54 programas, 303 objetivos, 1.132 metas, 3.114 iniciativas e 573 indicadores. Anualmente, são enviadas avaliações ao Congresso Nacional com a análise da situação dos indicadores, objetivos e metas<sup>1</sup>.

A dinâmica de elaboração e gestão (monitoramento, avaliação e revisão) do PPA envolve o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), como órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento, e todos os órgãos do Executivo Federal (órgãos setoriais), exigindo a articulação entre essas instituições.

A Constituição Federal, em seu Art. 165, §9º, prevê lei complementar que disporia sobre vigência, prazos, elaboração e organização do PPA. Enquanto esta lei não for editada, o Art. 35, §2º, inciso I, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), estabelece que **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, isto é, até 31 de agosto.**

A Constituição estabelece ainda, em seu Art. 174, que o planejamento é função do Estado, determinante para o setor público e objetiva o desenvolvimento nacional equilibrado, incorporando e compatibilizando os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.



Visando a atender a esse dispositivo constitucional, o Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei (PL) nº 9.163, de 23 de novembro de 2017, que “dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional”.

Dentre outros comandos do PL nº 9.163/2017, destaca-se a definição dos instrumentos que devem compor o planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, incluindo a Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

O PL também institucionaliza o encadeamento lógico dos instrumentos que compõem o planejamento nacional (figura 1), sendo a Estratégia a balizadora para os planos nacionais, setoriais, regionais e para o PPA, que, por sua vez, deverá orientar as leis orçamentárias anuais.

Não se trata de uma relação de hierarquia entre os instrumentos. Como prevê o § 4º do Art. 165 da CF/1988, esses instrumentos devem estar em consonância e, de forma sinérgica, indicar o caminho que o país deve seguir.

<sup>1</sup> As últimas informações sobre a execução do Plano Plurianual estão disponíveis, de forma resumida, em [http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/plano-plurianual/170719\\_ppa\\_sumario-executivo.pdf](http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/plano-plurianual/170719_ppa_sumario-executivo.pdf)

**Figura 1 – Estrutura do Planejamento do Desenvolvimento Nacional Equilibrado**



Fonte: Seplan/MP.

## 2. Cenário atual e Perspectivas

Após recomendação do Comitê Interministerial de Governança (CIG), o MP, por meio da Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos (Seplan), realizou estudos e consulta pública para elaboração da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (ENDES) para o Brasil entre 2020 e 2031.

### **CIG (Comitê Interministerial de Governança)**

**O CIG é um comitê composto pela Casa Civil e Ministérios da Fazenda, Planejamento e CGU ao qual compete, dentre outros, propor medidas, mecanismos e práticas organizacionais para o atendimento aos princípios e às diretrizes de governança pública.**

**A ENDES** objetiva ser a base estratégica de governança do sistema de planejamento federal, estabelecendo diretrizes, orientações, metas e indicadores setoriais. O detalhamento Informações Estratégicas

das políticas públicas deverá estar espelhado nos respectivos planos nacionais, setoriais e regionais e no PPA.

Na busca de um consenso mínimo em torno do rumo que o país deve perseguir nos próximos doze anos, o processo de elaboração do documento compreendeu também rodadas de reuniões com os órgãos do Poder Executivo federal, apresentações e debates em diversos fóruns de representação da sociedade civil. Uma nova versão, contemplando as contribuições efetuadas durante todo esse processo, **será entregue para apreciação no final de 2018.**

Ao mesmo tempo, o Ministério do Planejamento está coordenando a elaboração de proposta metodológica para o Plano Plurianual da União referente ao quadriênio 2020-2023 (PPA 2020-2023), instrumento de planejamento governamental **cujo texto deve ser encaminhado ao Congresso Nacional até 31 de agosto de 2019, conforme previsão constitucional.**

A nova proposta está sendo elaborada considerando as avaliações realizadas, informadas sucintamente no quadro na página seguinte.

## Pontos para melhoria PPA

Dimensão	Pontos para melhoria	Impacto
Escopo	Quantidade de atributos pode ser considerada excessiva, muitos com conteúdo nem sempre significativo para a compreensão da proposta de governo.	Torna o PPA extenso, atenuando seu caráter estratégico. Assim, o PPA tem menos efetividade no cumprimento do papel de plano de médio prazo para a Administração Pública Federal.  O Plano tem sido elaborado em cumprimento à determinação constitucional, mas deve servir de fato à orientação dos órgãos, como um instrumento de médio prazo, na elaboração de seus orçamentos e planejamentos anuais.
Qualidade	Determinados elementos carecem de formulação mais rigorosa, permitindo o monitoramento e avaliação  Ocorrências de sobreposição de elementos, por exemplo, metas e indicadores que mensuram o mesmo fenômeno e iniciativas que se assemelham às metas  Conceito do atributo “indicador de programa temático” possui descrição genérica e carece de parâmetros de qualidade e validade que assegurem a produção de informações suficientes sobre os resultados ou o desempenho dos programas  Falta de indicadores para aferir o desempenho da esfera estratégica do Plano quanto ao alcance, à efetividade e aos resultados alcançados pelas diretrizes estratégicas acordadas com a sociedade  Ausência de valores esperados ao final do quadriênio para os indicadores dos programas temáticos, de forma que não se define adequadamente o nível de efetividade almejado para cada programa temático.  Ausência de definição de valores anuais a serem alcançados para as metas, prejudicando o acompanhamento da performance e a potencial correção de rumos. Sua aferição apenas após findado o ciclo do PPA dificulta uma atuação proativa, além de reduzir a possibilidade de controle social.	Dificuldade no monitoramento e avaliação, visto que nem todas as metas e indicadores estão bem formulados, faltando elementos para atender plenamente às etapas de monitoramento e avaliação do Plano.  Arquitetura do PPA atual não se organiza adequadamente em camadas lógicas de Planejamento

Fonte: Avaliação elaborada pela SEPLAN e achados dos Acórdãos 782/2016-TCU-Plenário; 948/2016-TCU-Plenário; 1320/2017-TCU-Plenário; 2127/2017-TCU-Plenário; 1322/2018-TCU-Plenário.

### Agenda 2030 - Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS)

**Dada a necessidade de concatenar os planos de médio e longo prazos do Governo, propõe-se que a ENDES seja considerada como Dimensão Estratégica do PPA 2020-2023.** Nesse sentido, o conteúdo do PPA 2020-2023 decorreria do desdobramento dos elementos estratégicos contidos na Estratégia Nacional, a partir do direcionamento e das escolhas do novo Governo, buscando maior efetividade das ações planejadas e maior entrega dos compromissos assumidos ou pactuados.

Outro compromisso governamental em curso é a “Agenda 2030 - Objetivos do Desenvolvimento Sustentável” (ODS), firmado pelo Brasil junto à ONU.

**A Agenda 2030 organiza 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e 169 metas em três dimensões: a econômica, a social e a ambiental**

O MP, em 2018, foi responsável direto por alguns produtos relacionados à Agenda 2030, como o alinhamento entre atributos do PPA e dos ODS, além da proposta de adequação das metas ODS à realidade brasileira. A iniciativa de mapeamento da convergência entre metas dos ODS e atributos do PPA teve por objetivo identificar a aderência entre as políticas públicas vigentes e as metas dos ODS.

### Mapeamento da convergência entre os atributos do PPA e as metas ODS

<p>Contou com a participação de todos os Ministérios, a mobilização de cerca de 250 servidores e a realização de 35 reuniões de sensibilização dos atores e validação do mapeamento</p>	<p><b>Resultados:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Disseminação da Agenda 2030 entre os órgãos públicos federais</li> <li>• Identificação da transversalidade e multissetorialidade das políticas públicas existentes</li> <li>• Constatação da alta convergência (95%) entre as metas dos ODS e os atributos do PPA</li> <li>• Identificação dos órgãos governamentais que contribuem mais significativamente para o alcance das metas dos ODS</li> <li>• Identificação de lacunas de políticas para o alcance das metas ODS</li> <li>• Construção de 17 Agendas ODS na plataforma PPA Cidadão (<a href="http://ppacidadeo.planejamento.gov.br">http://ppacidadeo.planejamento.gov.br</a>), as quais permitem o acompanhamento de políticas públicas do Governo Federal que contribuem para o alcance das metas de cada um dos 17 objetivos da Agenda 2030</li> </ul>
---	--

Permanece o desafio de adequação das metas à realidade brasileira e de definição de indicadores nacionais, ações que contribuiriam para a compatibilização tanto da Estratégia Nacional quanto do PPA 2020-2023 à Agenda 2030.

Configura-se também, como futura agenda governamental, a articulação dos planos nacionais, setoriais e regionais, no âmbito do processo de elaboração dos planos de médio prazo (PPA) e longo prazo (ENDES), assegurando que esses instrumentos estejam em consonância entre si.

Como início do enfrentamento a esse desafio, o MP mapeou, ao longo de 2017 e 2018, os principais planos setoriais existentes. Assim, 161 planos setoriais encontram-se

inseridos na Biblioteca Digital do Planejamento, o mais completo sítio dedicado ao assunto.

Com vistas a melhorar a clareza e consistência dos atributos dos indicadores e das metas, além de garantir que estes sejam efetivos no monitoramento das políticas públicas, foram realizadas diversas ações entre os anos de 2016 e 2018 destinadas à qualificação da metodologia de elaboração dos indicadores e das metas.

Outras inovações foram implementadas com a finalidade de dar mais transparência às ações do governo e para fazer com que o PPA cumpra seu papel de plano de médio prazo para a Administração Pública Federal. Destas, vale destacar:



#### **Elaboração do Sumário Executivo do Relatório de Avaliação, incluindo Estatísticas Inovadoras:**

a partir de tipologias padronizadas preenchidas pelos Órgãos setoriais durante o processo de monitoramento, foi possível apresentar gráficos e comparações estatísticas sobre o desempenho das metas e programas, além de demonstrar as providências a serem tomadas para permitir o alcance das metas durante o período do Plano.

**Criação do relatório de avaliação visão setorial:** relatório disponibilizado para cada Órgão responsável por atributos no PPA, com desdobramentos das estatísticas por Programa e por Órgão, para ser utilizado como ferramenta de gestão interna.

**Revitalização da biblioteca digital:** locus de consolidação e organização de documentos como PPAs federais e estaduais e planos setoriais existentes, permitindo, assim, uma visão abrangente do planejamento governamental.

**Portal “PPA Cidadão”:** permite ao cidadão conhecer o PPA de maneira intuitiva e amigável, além de acompanhar o Plano por meio de Agendas Transversais e de sua interligação com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS.

**Painel do Planejamento:** produto em elaboração, quando finalizado, possibilitará a consulta tanto da evolução das metas e dos indicadores quanto da execução financeira do PPA.

"O Portal "PPA Cidadão" e o Painel do Planejamento, são ferramentas que objetivam ampliar a transparência e permitir que o cidadão tenha uma visão dinâmica, clara e interativa do PPA, possibilitando a customização do Plano para acompanhamento conforme o interesse do usuário. Além disso, elas auxiliam a divulgação de agendas transversais e temáticas, inclusive o alinhamento entre ODS e PPA.

Mesmo com os avanços apresentados, ainda existem tópicos passíveis de aprimoramento. O PPA 2016-2019, considerando seu formato e seus normativos, tende a apresentar características que podem distanciá-lo da realidade dos órgãos, dificultando sua aderência ao orçamento e mitigando sua representatividade quanto aos assuntos considerados estratégicos.

Diante destas questões, vem sendo concebida proposta para o PPA 2020-2023, cuja metodologia procura atender às seguintes premissas:

- PPA mais estratégico para o País
- PPA mais útil para a sociedade
- PPA direcionado por resultados
- PPA com melhoria conceitual
- PPA mais integrado com a LOA
- Processo de construção simplificado



### 3. Riscos Mapeados e Medidas Mitigadoras

Objetivo	Dimensão do Risco	Risco	Medidas Mitigadoras
Encaminhamento do PPA 2020-2023 ao Congresso Nacional até 31 de agosto de 2019, conforme determinação constitucional.	Legal ou regulatório	Atraso na validação da metodologia proposta para o PPA 2020-2023. Considerando a transição de Governo, trata-se de prazo exíguo para o encaminhamento do projeto de lei do PPA, cujo calendário efetivo de elaboração depende de avaliação tempestiva sobre a metodologia do Plano por parte do novo Governo. O risco de atraso é aprofundado pela necessidade de alinhamento da metodologia com atores internos e atores externos.	Liderança e priorização na preparação e elaboração do PPA 2020-2023.
Aprovação do PL nº 9.163/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Além disso, consta do PL a Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.	Legal e regulatório	A não aprovação do PL nº 9.163/2017 pode enfraquecer a implementação da Estratégia Nacional e seu desdobramento por meio do PPA. Isso impactaria negativamente o alinhamento das ações de governo e a alocação estratégica de recursos.	Liderança e priorização no acompanhamento do processo legislativo referente ao PL nº 9.163/2017.
Incorporação da "Agenda 2030 - Objetivos do Desenvolvimento Sustentável", compromisso internacional firmado pelo Brasil junto à ONU, nos processos decisórios e de planejamento.	Legal ou regulatório	Planos e estratégias nacionais não convergirem para o alcance dos objetivos estabelecidos na Agenda2030, o que levaria a não adimplir plenamente a um compromisso internacional firmado pelo Estado brasileiro.	Aprovação de metodologia para o PPA 2020-2023, que incorpore a Agenda 2030



## 4. Pontos de Alerta – 1º trimestre/2019

### PONTO DE ALERTA

A exiguidade do prazo constitucional para encaminhamento do PPA 2020-2023 ao Congresso Nacional, até 31 de agosto de 2019, torna indispensável, primeiramente, a avaliação de proposta metodológica, bem como o início mais precoce possível das atividades preparatórias à efetiva elaboração do próximo Plano Plurianual.



### PRAZO PARA AÇÃO

31/01/2019

15/02/2019

28/02/2019

15/03/2019

31/03/2019

30/04/2019



### AÇÃO SUGERIDA

Definir a metodologia do PPA 2020-2023

Definir temas de partida, formalizados em recomendação do CIG

Dimensionar equipe responsável e proporcionar estrutura adequada na Seplan

Definir o escopo de um eventual processo de revisão da Estratégia Nacional

Definir escopo de articulação federativa e participação social

Sensibilização política/articulação com os órgãos (Secretários-Executivos)/ interface com Centro de Governo

Estruturação de sistema colaborativo para captação das propostas

Treinamento e orientação aos órgãos

Finalizar eventual revisão técnica da Estratégia Nacional (dimensão estratégica do novo PPA)

Realização do Fórum Interconselhos para validação da Estratégia junto à Sociedade Civil.

Primeiro ciclo de oficinas virtuais para definição de programas e objetivos de programas para que seja possível a elaboração do PLOA 2020 a partir de 01/04

Adaptação do SIOP

Aprovar a Estratégia Nacional no âmbito do CIG



### ATORES ENVOLVIDOS

Seplan, SE, GM

Seplan, SOF, SE, GM, CIG, PR

Seplan, SE, GM

Seplan, Ipea, BNDES, IBGE, SE, GM, CIG, PR

Seplan, SE, GM, Conseplan

Seplan, SOF, SE, GM, CIG, Ministérios setoriais

Seplan

Seplan

Seplan, Ipea, BNDES, IBGE

Seplan, SE, GM, CIG, PR

Seplan, SOF, Ministérios setoriais

Seplan, SOF

Seplan, SE, GM, CIG, PR





## Referências

Constituição da República Federativa do Brasil (1988).

PPA 2016-2019, disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/plano-plurianual>.

Decreto Nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

PL Nº 9.163, de 23 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

ODS – Agenda 2030, disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/ods/menu-de-relevancia/comissao-ods>.

Consulta pública – Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, disponível em: <https://consultapublica.planejamento.gov.br/>

Biblioteca Digital do Planejamento, disponível em: <http://bibliotecadigital.seplan.planejamento.gov.br/>

Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – Documento disponível em: <https://consultapublica.planejamento.gov.br/>