



Manual Técnico do Plano Plurianual 2024-2027

Dezembro/2025

MINISTÉRIO DO
PLANEJAMENTO E
ORÇAMENTO



Ministra do Planejamento e Orçamento

Simone Nassar Tebet

Secretário-Executivo

Gustavo José de Guimarães e Souza

Secretário de Orçamento Federal

Clayton Luiz Montes

Secretária de Assuntos Internacionais e Desenvolvimento

Viviane Vecchi Mendes Muller

Secretário de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos

Wesley Matheus de Oliveira

Secretário de Articulação Institucional

João Victor Villaverde de Almeida

Secretária Nacional de Planejamento

Virgínia de Ângelis Oliveira de Paula

Secretária-Adjunta Nacional de Planejamento

Flávia Duarte Nascimento

Chefe de Gabinete

Giselle Aranha Farias

Subsecretária de Coordenação do Sistema de Planejamento

Estela Alves de Medeiros

Subsecretário de Planejamento de Longo Prazo

Fabiano Chaves da Silva

Subsecretário de Programas Sociais, Áreas Transversais e Multissetoriais e Participação Social

Danyel Lório de Lima

Subsecretário de Programas das Áreas Econômicas e Especiais

Hugo Torres do Val

Subsecretária de Programas de Infraestrutura e Planejamento Territorial

Flávia Pedrosa Pereira

Assessoria

Andréa Curiacos Bertolini

Leonardo Jordão de Paiva

Gilberto Pompilio de Melo Filho

Mirian de Fátima Fiuza de Oliveira

Equipe Técnica de Planejamento Governamental

Adriana Marques Bento Ávalos

Alexandre Sergio Piovesan

Alice Utida Ferreira Mânica

Alyson Caninde Macedo de Barros

Ana Luiza de Menezes Delgado

Andréa Costa Magnavita

Andrea Talhofer Ricciardi

Antônio Araujo Ribeiro da Silva

Augusto Cesar Moraes Ribeiro

César Augusto Assis Mascarenhas de Oliveira

Cintia Beatriz Fonseca

Claudio Alexandre de Area Leão Navarro

Daniel Souza Coelho

Danielle Cavagnolle Mota

David Cabral Macedo

David Meister

Diego dos Santos Fernandes

Dorotea Blos

Edilson Almeida de Souza

Eduardo Augusto de Abreu Costa

Erick Fagundes Ribeiro

Fabio Régis Sparremberger

Gabriel Pietro Siracusa

Gabriel Silva Lima

Guilherme dos Santos Floriani

Hermann Moraes Mirindiba

Ismael Damasceno Pavani

Jeaner Luis de Paula Silva

João Batista Alves de Carvalho

João Carlos Gonçalves Barreto

Juliano Pestana de Aragão

Laércio Barros Rodrigues

Livia de Resende Andrade

Luzia Maria Cavalcante de Melo

Maíra Murrieta Costa

Mara Helena Sousa

Marcelo Aguiar Cerri

Marcelo de Macedo Reis

Márcia Ribeiro Fantuzze Dias

Marco Antonio de Oliveira

Mariana Meirelles Nemrod Guimarães

Pedro Emílio Pereira Teodoro

Pollyana Santana Guimarães

Priscila Carvalho Soares

Rafael Henrique Cerqueira

Rafael Martins Neto

Rafael Pereira Torino

Raianne Xavier de Alcântara Horovits

Raquel Braga Barreto Sampaio

Ricardo Almeida de Carvalho

Ricardo Dislich

Rodolfo Marques Santos

Rodrigo Adriano Machado Varela

Rodrigo Correa Ramiro

Talita Almeida Dantas

Thomaz Fronzaglia

Valéria Cristina Passos Valentim

Welton Batista de Barros

Yriz Soares da Silva

Estagiários

Laís Matias da Silva

Sofia Souza Fontes

Responsáveis Técnicos

Antonio Araujo Ribeiro da Silva

César Augusto Assis Mascarenhas de Oliveira

Cíntia Beatriz Fonseca

Cláudio Alexandre de Arêa Leão Navarro

Daniel Souza Coelho

Estela Alves de Medeiros

Hermann Moraes Mirindiba

Jeaner Luis de Paula Silva

João Batista Alves de Carvalho

Rafael Martins Neto

Apoio Técnico* – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)

Presidenta

Luciana Mendes Santos Servo

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Fernando Gaiger Silveira

Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Luseni Maria Cordeiro de Aquino

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Claudio Roberto Amitrano

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Aristides Monteiro Neto

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Pedro Miranda

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Letícia Bartholo de Oliveira e Silva

Diretora de Estudos Internacionais

Keiti da Rocha Gomes

Coordenador-geral de Planejamento Estratégico e Articulação Institucional

Helder Rogério Sant'ana Ferreira

**A responsabilidade pelo conteúdo deste Manual Técnico do PPA 2024-2027 é exclusiva da Secretaria Nacional de Planejamento. No entanto, destacamos a importância do apoio técnico do IPEA em todo o processo de elaboração do PPA 2024-2027, visando assegurar a qualidade do plano.*



APRESENTAÇÃO DA MINISTRA

O que queremos ser, como país? Para onde queremos ir? É disso que se trata quando o assunto é o Plano Plurianual (PPA). Nos últimos quatro anos, o Brasil retrocedeu: a sabotagem da ciência, dos dados, da pesquisa, do meio ambiente e dos avanços civilizatórios. Não só o Ministério do Planejamento e Orçamento foi extinto, como a própria Secretaria do Planejamento fora apagada do organograma do governo.

Isso mudou.

Agora não só voltamos a nos perguntar que país queremos ser, como estamos diante do mais participativo, diverso e inclusivo PPA de nossa história. O PPA 2024-2027, que começa a sair do papel a partir de agora, pretende recepcionar toda a inteligência que está difusa em nosso país.

A sociedade civil será instada a pensar, junto do governo federal e dos atores subnacionais. As contribuições em todos os Estados serão bem-vindas. A academia, as empresas, os movimentos sociais, os sindicatos, as organizações do terceiro setor: todas e todos farão parte do PPA 2024-2027.

O país que queremos ser nesta reconstrução tem muitas caras, muitas culturas e muitas ênfases. O PPA está por ser construído, de baixo para cima, mas me arrisco a dizer o que seguramente não faltará nele: reconectará o Brasil ao mundo, com os valores da sustentabilidade, da paridade de gênero, do respeito aos direitos humanos, do crescimento com emprego e renda.

A economia brasileira deve ser mais inclusiva e ambientalmente sustentável do que é no presente. Pode – e deve – ser mais competitiva na economia global. Precisamos ampliar a nossa resiliência frente às mudanças climáticas e aos desastres ambientais: temas como transição energética, descarbonização da economia, economia digital e economia verde devem fazer parte estratégica de nosso dia a dia.

Será por meio do planejamento, revalorizado, que colocaremos os pobres, a primeira infância, nossos jovens e os idosos no Orçamento. Temos o desafio de gerar prosperidade socialmente distribuída e igualdade de oportunidades que promovam o

bem-estar e a coesão social. Não podemos seguir sendo um país com tantas desigualdades entre nós.

Nossas políticas públicas poderão ser monitoradas de perto, de forma transparente e responsável, orientadas para o alcance de resultados. O orçamento anual do futuro próximo estará orientado por um quadro de despesas de médio prazo, com revisão periódica dos gastos a partir das avaliações de políticas públicas.

Vamos, a partir de agora, construir o Brasil dos nossos sonhos e contamos com você.

Simone Tebet

Ministra de Estado do Planejamento e Orçamento

APRESENTAÇÃO DA SECRETÁRIA

Nos últimos anos, acompanhamos a retomada e o fortalecimento do planejamento público como uma função essencial do Estado, processo que se consolidou com a recriação do Ministério do Planejamento e Orçamento. O Plano Plurianual (PPA) reafirma seu papel como instrumento estratégico para orientar a gestão pública e assegurar a continuidade das ações governamentais. Esta nova edição do Manual Técnico, finalizada em dezembro de 2025, expressa o compromisso com o aprimoramento permanente desse processo de reconstrução.

O manual está estruturado em três seções principais, com o objetivo de orientar de forma efetiva a atuação de todos os envolvidos. A primeira apresenta os fundamentos teóricos do planejamento governamental e a natureza do Plano Plurianual. Em seguida, são expostos os pilares metodológicos que sustentam a elaboração do plano. Por fim, detalha-se a organização das dimensões estratégica, tática e operacional, agora ampliadas com orientações mais consistentes sobre o financiamento e a execução das políticas públicas.

Um dos principais avanços desta atualização é o aprofundamento do tratamento das ações não orçamentárias. Buscou-se oferecer maior clareza aos gestores por meio da inclusão de conceitos, características e exemplos práticos dessas ações. Esse aprimoramento contribui para uma compreensão mais abrangente de como os recursos, sejam eles orçamentários ou não, viabilizam entregas capazes de impactar positivamente a vida da população.

Reafirmamos, ainda, o fortalecimento da abordagem territorial e da participação social, elementos essenciais para o enfrentamento das desigualdades no país. Convidamos todos a utilizarem este guia de forma integrada, com vistas à construção de um patamar mais elevado de desenvolvimento sustentável e inclusivo.

Conto com você!

Um abraço,

Virgínia de Ângelis Oliveira de Paula

Secretária Nacional de Planejamento

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO DA MINISTRA.....	4
APRESENTAÇÃO DA SECRETÁRIA.....	6
SUMÁRIO.....	7
RELAÇÃO DE QUADROS E FIGURAS.....	8
RELAÇÃO DE SIGLAS.....	9
1. INTRODUÇÃO.....	10
2. PLANO PLURIANUAL: ASPECTOS CONCEITUAIS.....	12
2.1.A natureza do planejamento governamental.....	12
2.2.Técnica de planejamento: a importância do modelo lógico.....	14
2.3.Camadas estruturais da cadeia causal.....	15
2.4.Indicadores e Metas.....	16
3. PPA 2024-2027: PILARES METODOLÓGICOS.....	23
3.1.Pilar 1 Aperfeiçoamento Metodológico.....	23
3.2.Pilar 2 Fortalecimento da Dimensão Estratégica do PPA.....	25
3.3.Pilar 3 Integração dos objetivos e metas do PPA com os recursos orçamentários e não orçamentários.....	25
3.4.Pilar 4 Integração entre planejamento e avaliação.....	26
3.5.Pilar 5 Resgate da Participação Social: PPA Participativo.....	27
3.6.Pilar 6 Visão territorial.....	28
3.7.Pilar 7 Visão estratégica e foco em resultados.....	31
4. METODOLOGIA E ESTRUTURA DO PPA 2024-2027.....	33
4.1.Proposta Metodológica do PPA 2024-2027: Visão Geral.....	33
4.2.Dimensões do PPA 2024-2027.....	34
4.3.Agendas Transversais.....	51
5. PROCESSO DE ELABORAÇÃO DOS PROGRAMAS E PRÓXIMOS PASSOS.....	53
6. BIBLIOGRAFIA.....	55
7. APÊNDICE I PLANO PLURIANUAL MARCO LEGAL.....	59
8. ANEXO I. ATRIBUIÇÕES DA SECRETARIA NACIONAL DE PLANEJAMENTO (DECRETO N° 11.398/2023).....	65
9. ANEXO II. CHECK LIST PARA ANÁLISE EX ANTE.....	67

RELAÇÃO DE QUADROS E FIGURAS

FIGURA 1. Relação entre Camadas Estruturais, Indicadores do PPA e Indicadores de Desempenho.....	22
FIGURA 2. Estrutura do PPA 2024-2027	34
FIGURA 3. Relação entre a Dimensão Estratégica e a Dimensão Tática.....	36

RELAÇÃO DE SIGLAS

CGU	Controladoria-Geral da União
CMAP	Conselho de Monitoramento e Avaliação do Políticas Públicas
DPU	Defensoria Pública da União
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
IPEA	Fundação Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
MPO	Ministério do Planejamento e Orçamento
MTO	Manual Técnico de Orçamento
NRF	Novo Regime Fiscal
PPA	Plano Plurianual
PIB	Produto Interno Bruto
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária Anual
PLDO	Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias
PLP	Projeto de Lei Complementar
PLPPA	Projeto de Lei do Plano Plurianual
PRDA	Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia
PRDCO	Plano Regional de Desenvolvimento do Centro-Oeste
PRDNE	Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste
SEPLAN	Secretaria Nacional de Planejamento
SIOP	Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento
SOF	Secretaria de Orçamento Federal

1. INTRODUÇÃO

O planejamento é uma das funções essenciais da governança no setor público. É por meio dele que se definem as estratégias, no caso do governo federal, para orientar o rumo que se deseja para o país. Entre as múltiplas funções desempenhadas pelo planejamento, merece destaque sua contribuição para expressar as prioridades de governo.

O planejamento governamental se consagra como um espaço político decisório no qual o governo delibera – em resposta às demandas da sociedade – quais políticas públicas serão implementadas para enfrentar problemas e aproveitar oportunidades. “Planejar significa pensar antes de agir, pensar sistematicamente, com método”¹. O primeiro ano do mandato presidencial apresenta importantes desafios. A construção de um novo Plano Plurianual (PPA) é um deles, além de atender aos preceitos constitucionais que exigem o envio do Projeto de Lei do PPA, ao Congresso Nacional, até 31 de agosto, é momento de construir a visão de médio prazo do país, conectado aos compromissos nacionais e internacionais assumidos, como os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Este Manual Técnico (MTPPA) 2024-2027 é um guia prático para orientar os gestores na elaboração do Plano Plurianual. Contém noções teóricas, modelos, técnicas metodológicas e orientações conceituais para a elaboração do Plano Plurianual do Governo Federal. Assim, o presente documento possui dois objetivos específicos: i) apresentar o arcabouço conceitual do plano, incluindo seus atributos; e ii) apresentar a proposta metodológica que orientará a elaboração do PPA.

A proposta metodológica neste detalhada reflete avanços e aprendizados ocorridos em Planos Plurianuais anteriores, com a manutenção da orientação por resultados, a ampliação da integração do planejamento com os recursos orçamentários e não orçamentários, a ampliação da regionalização das metas e o fortalecimento do elo entre planejamento e avaliação. Ao mesmo tempo em que o PPA 2024-2027 busca avançar nesses pontos, ele resgata, como um de seus pilares, a participação social no processo

¹ (O método PES: entrevista com Matus/Franco Huertas; tradução Giselda Barroso Sauveur. São Paulo: FUNDAP, 1996 (p. 12)

de planejamento, reincorpora as agendas transversais, amplia a possibilidade de programas multissetoriais e se conecta à dimensão estratégica, que apresenta diretrizes de longo prazo para o país e que contará, pela primeira vez, com um conjunto de Indicadores-chave que permitirão acompanhar o progresso para a superação de desafios nacionais. Também inova ao trazer lista de medidas de caráter regulatório, de melhoria de ambiente de negócio e gestão.

Cabe destacar ainda que se trata da construção de um modelo de planejamento que busca a sinergia entre múltiplos atores do governo federal e da sociedade, de forma que cada um possa contribuir com sua expertise em áreas de atuação específicas. A construção coletiva, além de conferir visão sistêmica e estratégica, ajuda a integrar o planejamento plurianual ao ciclo orçamentário anual do governo federal (planejamento, execução orçamentária e financeira, controle e avaliação).

2. PLANO PLURIANUAL: ASPECTOS CONCEITUAIS

Consoante o art. 165, § 1º, da Constituição Federal de 1988, “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”. Fica claro, portanto, que PPA e orçamento possuem vínculo estreito.

Adicionalmente, o art. 165, § 4º, da Constituição, estabelece que “Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional”. Aqui, constata-se o objetivo dos constituintes de articular os instrumentos de planejamento governamental.

Os dois dispositivos citados conferem destaque ao plano plurianual na ordem constitucional. A partir disso, é possível concluir que o PPA deve exercer a função de plano central de governo, fazendo a compatibilização entre os instrumentos de planejamento governamental e o orçamento.

Nesse sentido, esta seção elenca alguns conceitos-chave para a compreensão do processo de elaboração do plano plurianual. Inicialmente, são feitos comentários sobre a natureza do planejamento governamental, com o intuito de elucidar desafios importantes a serem enfrentados pelos planejadores. Em seguida, destaca-se a existência de múltiplas técnicas e metodologias capazes de orientar o processo de construção e execução do plano, assim como os benefícios decorrentes da utilização do modelo lógico utilizado na sua elaboração, em particular, as camadas de cadeia causal integrantes deste modelo. Por fim, a seção é concluída com uma breve análise sobre indicadores de desempenho.

2.1. A natureza do planejamento governamental

O planejamento governamental é uma atividade permanente da administração pública e se constitui como função essencial de Estado. O processo de planejamento compreende a escolha de políticas públicas e de instrumentos e modelos que sejam

capazes de responder a problemas enfrentados pela sociedade em um ambiente de recursos escassos (financeiros, organizacionais, informacionais e tecnológicos).

2.1.1. A relevância do planejamento na governança pública contemporânea

A utilização do planejamento como ferramenta de organização da gestão governamental é “atividade recente na história, sendo introduzido nas organizações especialmente como decorrência da crescente complexidade das demandas da sociedade, que passa a exigir maior qualidade, diversidade e disponibilidade dos produtos e serviços ofertados pelo governo e pelo setor privado” (Albuquerque, Medeiros e Feijó, 2008, p. 113).

O estabelecimento de diretrizes, objetivos e metas para a administração pública formata um plano que combina aspectos políticos e técnicos para implementação das políticas públicas, observando critérios e procedimentos legais e orçamentários-financeiros, de forma a garantir viabilidade, confiabilidade e efetividade ao planejamento.

2.1.2. Planejamento: entre a técnica e a política

Como mencionado, a prática do planejamento envolve componentes técnicos e dimensão política. De acordo com Santos (2011, p. 314): “É imprescindível lidar com planejamento governamental tendo como pressuposto que se trata de uma função essencialmente política”.

Nesse sentido, o planejamento é composto pela tríade: diagnóstico, escolhas e gestão (organização dos meios). O **diagnóstico** remete à compreensão das dinâmicas responsáveis pela configuração da realidade. A partir daí são feitas as **escolhas** que pretendem conduzir a sociedade a um patamar mais elevado de desenvolvimento. Já a dimensão da **gestão** se incorpora ao planejamento para organizar e garantir a realização do que foi previsto (Santos, 2011).

É imprescindível pensar o planejamento governamental como um processo dinâmico em sintonia com as mudanças que se operam nas dimensões política, social e econômica do país, relativas às preferências e demandas (crescentemente complexas) dos vários grupos sociais que compõem a sociedade brasileira (De Toni, 2014).

Enfim, o processo de planejamento compreende aspectos técnicos e políticos que devem operar de forma harmônica.

2.1.3. Desafios federativos no processo de elaboração do planejamento

No contexto federativo brasileiro, o planejamento governamental pressupõe, ainda, o arranjo e a articulação entre os três níveis de governo (federal, estadual e municipal), considerando as potencialidades e limitações específicas à cada ente. De fato, construir instrumentos capazes de promover a integração nacional, regional e local, por meio da ação pública e do gasto público, tem se configurado como um grande desafio da gestão governamental brasileira.

“A construção de instâncias de coordenação federativa é, todavia, uma tarefa complexa e delicada, pois requer a instituição de mecanismos e instrumentos que induzam a cooperação dos entes federados na execução de políticas e programas relacionados às prioridades estratégicas nacionais” (Rezende, 2011, p. 209).

A esse respeito, o processo de elaboração do PPA 2024-2027 aposta na articulação entre os Planos Regionais de Desenvolvimento da Amazônia, Nordeste e Centro-Oeste e o PPA, conforme estabelece o art. 165, § 4º, da Constituição Federal. Dessa forma, objetiva-se prever no PPA as iniciativas do Governo Federal que são prioritárias para as respectivas regiões, aprimorando a articulação federativa e contribuindo para a redução das desigualdades regionais. Também prevê consulta a instituições das demais regiões, como o Codesul, na região Sul, e o Fórum Cosud, que inclui as regiões Sul e Sudeste.

Assim, para enfrentar os desafios da construção do PPA, buscou-se identificar técnicas adequadas de planejamento, que reflitam e incorporem a dinâmica dos arranjos federativos existentes, e que, neste sentido, sejam facilitadoras da tradução das prioridades do país em políticas públicas capazes de promover a transformação desejada da realidade econômica e social.

2.2. Técnica de planejamento: a importância do modelo lógico

A literatura sobre planejamento no setor público costuma elencar diversas técnicas de apoio para a elaboração e gestão de programas governamentais (Friedmann, 1987). Boa parte dessas técnicas realça a importância de que os planos possam: a) esclarecer os objetivos e apontar os resultados a serem alcançados; b) estabelecer indicadores de

desempenho e de gestão que viabilizem as tarefas de monitoramento e avaliação; c) quantificar os custos requeridos para o financiamento dos programas de governo.

O exercício de planejar pode ser facilitado mediante a adoção de modelos lógicos que revelem as relações causais entre vários elementos. Nesse sentido, é possível construir e organizar a ação governamental de forma que os recursos a serem alocados (e os esforços institucionais empreendidos) possam contribuir para atingir efeitos positivos esperados pela sociedade. A esse respeito, Cassiolato e Guerresi (2010, p. 5), elucidam a ideia de “teoria do programa”, uma das bases conceituais do modelo lógico:

“Os pressupostos sobre recursos e ações e como esses levam aos resultados esperados são frequentemente referidos como a teoria do programa. As hipóteses são de que os recursos adequados serão transformados em ações necessárias para os beneficiários selecionados, e isso, em um determinado contexto, irá levar aos resultados que o programa pretende alcançar. Tornar explícitas as hipóteses sobre como o programa supostamente deve funcionar, em variados contextos, cria a referência principal em que se baseia a gestão e o seu instrumento imprescindível, a avaliação”.

No PPA, o modelo lógico apresenta-se como a principal ferramenta para a construção do desenho dos programas. Nesse sentido, segue a especificação de alguns elementos constitutivos dos programas: a) do problema a ser enfrentado (ou mitigado); b) das alternativas existentes para combater o problema; c) dos resultados pretendidos pela intervenção, ou seja, dos benefícios a serem auferidos pelo público-alvo; e d) do volume de recursos financeiros requeridos para a intervenção pública (Brasil, 2018a).

2.3. Camadas estruturais da cadeia causal

Dentro do modelo lógico é possível identificar vários elementos que podem ser designados como componentes das denominadas “camadas estruturais da cadeia causal”. Em virtude de sua importância para o desenho do Programa, eles são apresentados e comentados a seguir:

- **Insumos:** são os meios ou recursos necessários para a execução da política pública. Os insumos se desdobram em financeiros, de infraestrutura (equipamentos, materiais, instalações), humanos (perfil e quantitativo da força de trabalho requerida), suporte institucional, condicionantes normativos etc.;

- **Ações:** correspondem ao conjunto de procedimentos que é necessário para viabilizar a implementação da política pública. O ideal é que essas ações possam ser desenhadas na forma de processos, ou seja, atividades encadeadas passo a passo ou materializadas na forma de projetos. Por sua vez, cada atividade ou projeto corresponde a um conjunto de insumos necessário à sua consecução;
- **Produtos:** compreendem as consequências diretas e quantificáveis das atividades e projetos realizados no âmbito do programa, que podem ser entregues à sociedade. Nesta categoria, inserem-se bens, serviços, medidas normativas ou qualquer outra entrega que contribua para a consecução dos objetivos da política;
- **Resultados:** são mudanças na realidade social observadas no curto prazo, como efeito dos produtos entregues. Estas alterações devem ser, sempre que possível, observáveis e mensuráveis, tendo por referência os problemas diagnosticados e os beneficiários da política pública;
- **Impactos:** são efeitos relacionados ao fim último esperado das ações públicas. Representam as evidências detectadas, usualmente em prazo mais longo, das mudanças ocorridas na sociedade. Podem ser definidos como as consequências geradas a partir dos resultados atribuídos a um conjunto de intervenções. Devem ser mensuráveis e possuir relação de causalidade verificável. Possuem natureza abrangente e multidimensional.

Essas categorias são úteis, pois facilitam a tarefa de organizar as etapas de intervenção governamental. Além delas, entretanto, é preciso também considerar a melhor forma de medir o desempenho das políticas públicas por meio de indicadores adequados.

2.4. Indicadores e Metas

O PPA 2024-2027 traz indicadores para aferir o desempenho dos objetivos, no nível estratégico, no nível tático, e no das entregas declaradas. Aos indicadores estão vinculadas metas que revelam o valor que se visa alcançar para o indicador no período a que se refere.

A preocupação com a apropriada mensuração do desempenho da ação pública tem suscitado a proposição de diversos modelos conceituais (Fitzpatrick, Sanders, Worthen,

2011; Jannuzzi, 2011). Um dos mais utilizados é a metodologia de aferição de resultados por meio de indicadores que captam diferentes níveis de desempenho da intervenção governamental. Tradicionalmente, esses indicadores costumam abordar o desempenho do gasto público por meio de quatro óticas.

Classificação de indicadores de desempenho²

- **Economicidade:** medem os custos envolvidos na utilização dos insumos (materiais, humanos, financeiros etc.) necessários às ações que produzirão os resultados pretendidos;
- **Eficiência:** medem a relação entre os produtos ou serviços gerados com os insumos utilizados. Possuem estreita relação com produtividade, ou seja, o quanto se consegue produzir com os meios disponibilizados. Assim, a partir de um padrão ou referencial, a eficiência de uma ação será tanto maior quanto mais produtos ou serviços forem entregues com a mesma quantidade de insumos, ou quando os mesmos produtos/serviços forem obtidos com menor quantidade de recursos;
- **Eficácia:** medem o grau com que um programa governamental atinge as metas e os objetivos planejados, ou seja, uma vez estabelecido o referencial (linha de base) e as metas a serem alcançadas, avalia-se se estas foram atingidas ou superadas;
- **Efetividade:** medem os efeitos positivos ou negativos na realidade que sofreu a intervenção. Indicam se houve mudanças socioeconômicas, ambientais ou institucionais decorrentes dos resultados produzidos pela intervenção governamental. É a variável chave para aferir os efeitos de transformação social.

Ressalte-se que a técnica de planejamento que combina modelo lógico com indicadores de desempenho será adotada na elaboração, monitoramento, avaliação e revisão dos Programas do PPA 2024-2027. A seguir, são detalhadas as características dos indicadores e metas do PPA 2024-2027 e seu relacionamento com as camadas estruturais da cadeia causal.

² SEPLAN/MPOG (2017, p. 6)

O PPA 2024-2027 conta com três tipos de indicadores, sendo um da dimensão estratégica (**indicadores-chave nacionais**) e dois da dimensão tática (**indicadores dos objetivos específicos** e **indicadores das entregas**).

a) Indicadores-chave Nacionais

Podem ser de dois tipos: impacto e resultado.

i. Indicadores-chave de impacto

Considerando as relações causais do modelo lógico, os indicadores-chave de impacto devem dialogar com a camada estrutural identificada com os **impactos**. Nesse sentido, devem mensurar as consequências geradas a partir dos resultados atribuídos a um conjunto de intervenções. Possuem natureza abrangente e multidimensional e apresentam mudanças que podem levar um prazo mais longo para ocorrerem.

Os indicadores-chave de impacto fazem parte da Dimensão Estratégica do PPA e comporão a mensagem presidencial enviada junto ao PLPPA (Projeto de Lei do Plano Plurianual) ao Congresso Nacional. Têm por objetivo fornecer um diagnóstico do Brasil e subsidiar a definição de prioridades e diretrizes do governo no quadriênio do PPA. Terão metas para o final do PPA e seu monitoramento comporá o Relatório Anual de Monitoramento.

Características desejáveis:

- Índices compostos/indicadores abrangentes, ou seja, impactados por diversas políticas;
- Possibilidade de comparação internacional (padronização internacional), regionalização, setorialização e/ou diálogo com públicos específicos;
- Relação com Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU;
- Possibilidade de desagregação territorial e/ou por recorte de gênero, raça/etnia, idade etc.

ii. Indicadores-chave de resultado

Diferentemente dos indicadores-chave de impacto, os indicadores-chave de resultado devem dialogar com a camada estrutural do modelo lógico identificada como **resultados**. Buscam aferir mudanças na realidade social observadas no médio prazo e possuem uma relação mais direta com as políticas públicas executadas, porém sua variação é influenciada por inúmeros fatores, que podem ou não estar sob a governança do Governo Federal.

Os indicadores-chave de resultado também fazem parte da Dimensão Estratégica do PPA, estão vinculados aos Objetivos Estratégicos e têm o intuito de orientar a elaboração dos programas e possibilitar o monitoramento, possuindo metas para o final do PPA e monitoramento registrado no Relatório Anual de Monitoramento.

Características desejáveis:

- Índices compostos ou indicadores com relação mais direta com políticas públicas específicas;
- Possibilidade de desagregação territorial e/ou recorte de gênero, raça/etnia, idade etc.

b) Indicadores dos objetivos específicos

Os indicadores dos objetivos específicos também devem dialogar com a camada estrutural do modelo lógico identificada como **resultados**. Mensuram, portanto, mudanças na realidade social observadas no curto prazo, como efeito dos produtos entregues. Devem estar estritamente ligados aos objetivos específicos do programa, com capacidade de representar, com a maior proximidade possível, a realidade que se deseja medir e modificar. Os indicadores dos objetivos específicos e suas respectivas metas fazem parte da camada legal da dimensão tática do PPA.

Características necessárias:

- Deve ser apurado, no mínimo, anualmente e permitir mensuração do alcance da meta dentro do período do PPA;
- Ser de fácil obtenção; suas variáveis, fórmula de cálculo e método de coleta de dados devem ser estáveis viabilizando comparações ao longo do tempo.

Características desejáveis:

- Ser calculado com dados produzidos pelo órgão responsável pelo objetivo específico ou por outras instituições oficiais;
- Ser de fácil compreensão tanto por seus executores como por aqueles que receberão seus resultados;
- A distância entre o período ou data a que se refere o indicador e sua divulgação não deve ser superior a 6 meses;
- As informações primárias, o procedimento utilizado para o cálculo e a série histórica de aferição do indicador devem ser de fácil acesso;
- Possibilidade de desagregação territorial e/ou recorte de gênero, raça/etnia, idade etc.

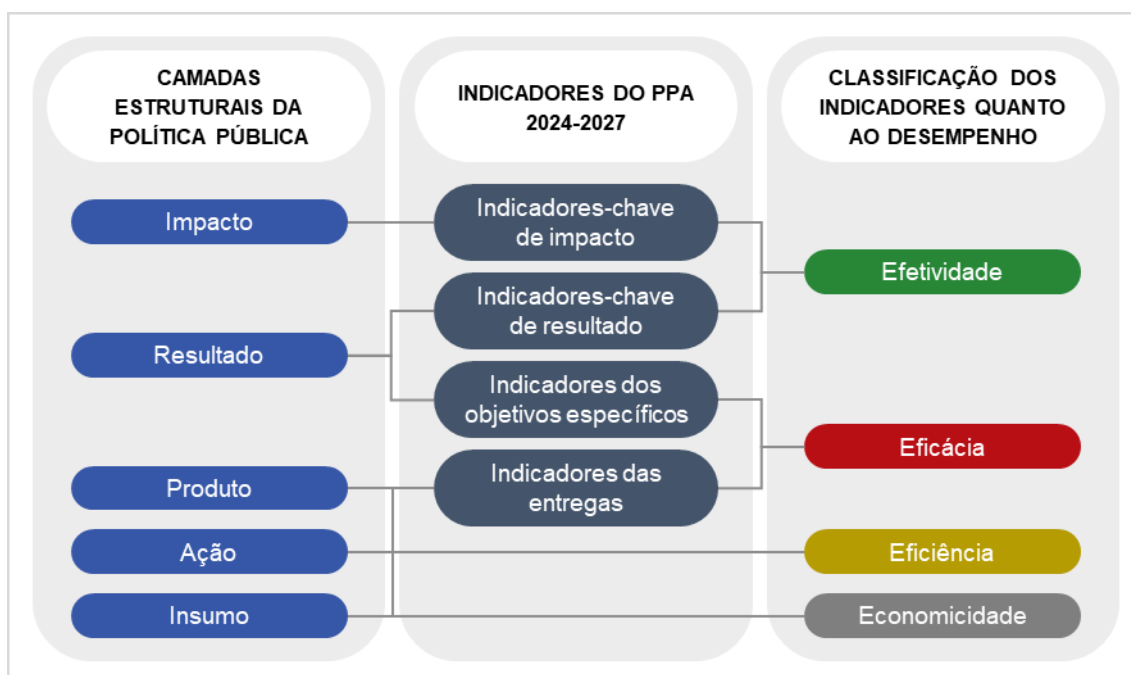
c) Indicadores das entregas

Os indicadores das entregas devem preferencialmente dialogar com a camada estrutural do modelo lógico identificada como **produtos**. Nesse sentido devem medir o alcance das entregas de bens ou serviços ao público-alvo, relacionados ao atributo “Entregas” ao qual estiver vinculado. Os indicadores das entregas e suas respectivas metas fazem parte da camada gerencial da dimensão tática do PPA.

A rigor, para seleção dos indicadores das entregas, devem ser consideradas as mesmas características necessárias e desejáveis dos indicadores dos objetivos específicos listadas anteriormente.

A **FIGURA 1**, a seguir, busca ilustrar a correspondência entre o modelo lógico, os indicadores do PPA e correspondente classificação de indicadores de desempenho.

FIGURA 1. Relação entre Camadas Estruturais, Indicadores do PPA e Indicadores de Desempenho



Fonte: elaboração própria (SEPLAN/MPO)

Essa arquitetura de relações no planejamento, que incorpora os conceitos do modelo lógico e enfatiza as várias dimensões do desempenho, encontra-se relativamente disseminada, não apenas na literatura acadêmica, mas também em estudos e manuais técnicos. Mesmo os esquemas conceituais adotados por órgãos de controle (BRASIL, 2010; BRASIL, 2011a; BRASIL, 2015a) costumam fazer referências às várias dimensões do desempenho da política governamental.

No PPA 2024-2027, os indicadores atuarão como instrumentos de medição, enquanto as metas irão declarar o valor que se deseja alcançar para o indicador

em determinado período. O conjunto indicador-meta, deve apresentar sempre algumas características³:

- expressar claramente o que deve ser alcançado, sem ambiguidades;
- expressar em que medida o objetivo deve ser alcançado em certo intervalo de tempo, permitindo avaliação e feedback;
- estar alinhado aos objetivos gerais ou estratégicos, contribuindo para alcançá-los, isto é, ser relevante para medir os objetivos;
- poder ser alcançado no período previsto a custo razoável e considerando as restrições existentes (levar em conta os objetivos da instituição, o contexto econômico em que está inserida, as limitações orçamentárias e o desempenho anterior; se as metas não forem realistas, elas serão vistas como ideais inalcançáveis e não terão influência prática no comportamento dos responsáveis pela implementação do programa); e
- expressar o período esperado para seu alcance.

³ Baseado no conceito de metas (target) SMART, acrônimo das seguintes palavras em inglês: Specific, Measurable, Appropriate, Realistic, Time-bound. Proposto em Drucker, P. The Practise of Management. New York: Harper & Row, 1954.

3. PPA 2024-2027: PILARES METODOLÓGICOS

A premissa básica do PPA 2024-2027 é a valorização do planejamento governamental estratégico, pautado em prioridades e na escuta à sociedade. Em consonância com técnicas e metodologias modernas, o processo de planejamento é concebido como ferramenta capaz de organizar e orientar a intervenção governamental, de forma a viabilizar o alcance dos objetivos estabelecidos durante um período de mandato governamental.

A metodologia desenvolvida procura conferir caráter estratégico ao PPA, de forma a torná-lo instrumento efetivo de governança da ação governamental, direcionado para avaliação de resultados, e não somente para o monitoramento da execução físico-financeira. Cabe reconhecer que esse desafio tem sido apontado, de forma recorrente, por técnicos e especialistas em planejamento e gestão governamental (Schick, 2009; Paulo, 2010 e 2013).

Ação governamental bem planejada significa orientar a alocação de recursos públicos de forma eficiente, eficaz e efetiva, maximizando os benefícios das políticas públicas para a sociedade. Nesse sentido, conforme se apresenta em maior detalhe adiante, a metodologia para o PPA 2024-2027 apoia-se em 7 pilares: 1) aperfeiçoamento metodológico; 2) fortalecimento da dimensão estratégica do PPA; 3) integração dos objetivos e metas do PPA com os recursos orçamentários e não orçamentários; 4) integração entre planejamento e avaliação; 5) resgate da participação social; 6) integração do território nos programas do Plano Plurianual; e 7) visão estratégica e foco em resultados.

3.1. Pilar 1 | Aperfeiçoamento Metodológico

O PPA 2024-2027 busca aprender com os erros e acertos dos PPAs anteriores. Dessa forma, foram introduzidas importantes mudanças no PPA 2024-2027, que traz aprimoramentos relevantes em relação ao seu antecessor:

Os Programas Finalísticos contarão com Objetivos Específicos

A limitação de uma meta legal por programa no PPA 2020-2023 aumentou a complexidade do plano ao exigir que os órgãos setoriais, para conseguirem agrupar os principais resultados e produtos entregues à sociedade pelo programa, criassem uma “meta composta” cuja apuração exigia o cálculo de um índice composto por vários produtos e resultados. Em alguns casos, a meta era uma composição de 15 variáveis. Com os objetivos específicos, além de possibilitar um número maior de indicadores com suas respectivas metas, torna-se possível detalhar e delimitar o objetivo do programa, declarar mais de um resultado esperado e melhorar a comunicação com a sociedade.

- **Substituição dos Resultados Intermediários pelas Entregas**

Visando superar a restrição de se ter apenas uma meta por programa, após a sanção da Lei do PPA 2020-2023, e em resposta ao acórdão 2.515/2019-TCU-Plenário do Tribunal de Contas da União (TCU), criou-se o atributo gerencial Resultado Intermediário, com intuito de registrar e monitorar as principais entregas e resultados da ação governamental que contribuem para o alcance do objetivo do programa. No entanto, a presença na dimensão tática do PPA de dois atributos que declarem resultados não é ideal.

Tendo isso em vista, o PPA 2024-2027 conta com duas camadas, uma legal, na qual são declarados os **resultados** esperados com seus respectivos indicadores e metas (objetivos específicos); e uma camada gerencial, em que são declarados os **produtos** (bens e serviços) entregues, também com seus respectivos indicadores e metas (entregas). Visa-se com isso estruturar o PPA de forma a dialogar de forma mais precisa com as camadas estruturais da cadeia causal.

- **Inversão da vinculação meta-indicador para indicador-meta**

No PPA 2020-2023, havia um texto declarando a meta e um respectivo indicador para mensurá-la. No PPA 2024-2027, por sua vez, a meta é apenas a declaração do valor do indicador que se deseja alcançar. Essa mudança torna o PPA mais simples, já que era comum o texto da meta repetir a descrição do indicador.

3.2. Pilar 2 | Fortalecimento da Dimensão Estratégica do PPA

A Dimensão Estratégica precede e orienta a elaboração dos Programas. A Dimensão Estratégica do PPA 2024-2027 é composta por uma Visão de Futuro, Valores, Diretrizes Estratégicas, Eixos, Objetivos Estratégicos e Indicadores-chave, com suas respectivas metas para o final do PPA. No PPA 2020-2023 constam somente os atributos “eixos e diretrizes”.

A Dimensão Estratégica será construída com a participação do núcleo de governo (Ministros e Secretários Nacionais), com a sistematização de diversos documentos sobre o longo prazo, inclusive os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), e contemplará um amplo processo de participação social e federativa e será aprovada pelo Presidente da República.

Nessa dimensão serão declarados os macroproblemas públicos que precisam ser enfrentados, estabelecendo-se assim as prioridades de Governo.

3.3. Pilar 3 | Integração dos objetivos e metas do PPA com os recursos orçamentários e não orçamentários

Este pilar objetiva que o PPA observe o realismo fiscal e a melhor identificação da relação entre as metas dos programas e os recursos orçamentários e não orçamentários que as financiam.

Por se tratar de uma inovação de alta complexidade, optou-se por não se alterar a estrutura formal de relação do PPA com seus recursos orçamentários e não orçamentários. Assim, as ações continuam vinculadas diretamente ao programa. Contudo, pretende-se abrir a possibilidade de vincular de forma gerencial ações e/ou planos orçamentários aos objetivos específicos e às entregas do programa. Essa vinculação permitirá uma melhor compreensão de como resultados e entregas do programa são financiados, fortalecendo a concretude e exequibilidade das metas e qualificando os processos de monitoramento e avaliação do PPA.

Para que o PPA esteja em consonância com a realidade fiscal, é importante que as estimativas de recursos financeiros contidas no plano reflitam a situação fiscal e orçamentária do país. Como o plano é elaborado para período de quatro anos, é natural

que as previsões para exercícios futuros sofram desatualização em virtude da alteração nos parâmetros macroeconômicos (como projeções de taxas de inflação, juros, câmbio e PIB) ou alteração no arcabouço fiscal. Assim, para garantir que o plano continue retratando, de forma fidedigna, a efetiva disponibilidade de recursos destinados ao financiamento das políticas públicas, é necessário que sejam feitas atualizações periódicas no cenário fiscal adotado por este e, conseqüentemente, a referida atualização de seus atributos.

Há convergência crescente sobre a necessidade de evitar descolamento entre o Plano Plurianual (PPA) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). A atualização periódica pressupõe, assim, não apenas que o PPA incorpore revisões de estimativas macroeconômicas, mas, também, que procure ajustar a programação nele contida às alterações orçamentárias (como aprovação de créditos adicionais, por exemplo) que costumam ocorrer ao longo do exercício financeiro.

3.4. Pilar 4 | Integração entre planejamento e avaliação

A qualidade do planejamento governamental não depende apenas do êxito na elaboração do PPA. Ela é função também da construção de mecanismos de acompanhamento da atuação governamental ao longo do período de quatro anos. Nesse sentido, a gestão do plano pressupõe o desenho de processos eficientes de monitoramento e avaliação. O PPA 2024-2027 manterá o monitoramento e a avaliação do PPA como processos distintos e complementares.

Diferentemente da avaliação, o monitoramento consiste no acompanhamento sistemático da execução das políticas públicas que estão sendo conduzidas pelos órgãos da administração federal. Ele é indispensável para detectar possíveis falhas (de diagnóstico, desenho ou implementação) e indicar soluções tempestivas que contribuam para mudanças de rumo, garantindo o alcance dos resultados almejados. No PPA, serão objeto de monitoramento intensivo o objetivo do programa, os objetivos específicos, as entregas e os investimentos plurianuais.

A avaliação do PPA 2024-2027 permanecerá integrada com o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP).

Nesse pilar, o principal desafio será promover uma maior integração entre os processos de monitoramento, avaliação e revisão do PPA. O monitoramento do plano poderá fornecer insumos para a escolha das políticas públicas a serem avaliadas e os resultados da avaliação deverão subsidiar aperfeiçoamentos nos programas e políticas durante o processo de revisão do Plano Plurianual.

3.5. Pilar 5 | Resgate da Participação Social: PPA Participativo

A efetiva participação da sociedade é elemento fundamental da democracia. A restauração do Estado Democrático de Direito, ocorrida com a promulgação da Constituição Federal de 1988, impõe ao Estado o dever de criar espaços e instrumentos para a consolidação da participação social.

Assim, o PPA 2024-2027 se apresenta como um importante *locus* promotor da participação social na definição das Diretrizes, Objetivos e Metas que o governo federal buscará alcançar nos próximos quatro anos.

A elaboração do PPA 2024-2027 coincide com o período de reconstrução dos espaços de participação social nas políticas públicas. Entre os desafios, no que tange à desejável e necessária ampliação da participação e do controle social na formulação e implementação das políticas públicas, está a consolidação de instâncias plurais de diálogo entre o Estado e a sociedade civil e o desenvolvimento de um sistema nacional de participação social que abranja formas normativas, organizacionais e institucionais desenhadas estruturalmente para promover o envolvimento dos cidadãos nas decisões sobre políticas públicas.

Desta forma, o Plano Plurianual apresenta-se como um importante instrumento de interlocução e controle social, possibilitando o maior alinhamento entre as ações de governo e aspirações da sociedade. Para isto, a ampliação da transparência e execução do PPA é fundamental. O processo de planejamento plurianual deve ser composto por pactuação política e pela comunicação permanente com os atores envolvidos.

Diante disso, o maior desafio está na construção de processos capazes de assegurar a participação social, com representatividade, tanto na elaboração quanto na gestão do PPA, especialmente nas etapas de monitoramento e avaliação.

3.6. Pilar 6 | Visão territorial

O planejamento e a implementação de políticas públicas tendo como base o território é fator de grande importância para os resultados desejados pela sociedade e qualifica o debate acerca da eficiência e qualidade dos gastos públicos.

A inserção da dimensão territorial no PPA pode trazer como resultado direto um conhecimento mais apurado das demandas para a atuação pública, tendo em vista as grandes desigualdades e a diversidade de condições locais para a implementação de políticas públicas, muitas vezes pensadas de forma linear para a totalidade do país. O território deve ser espaço para a integração das políticas públicas, buscando sinergias e complementaridades, permitindo que a convergência de ações atue de forma mais efetiva em problemas e demandas complexas da sociedade. A atuação com base no território possibilita também ampliar os canais de participação da sociedade no planejamento governamental e de transparência dos resultados da atuação pública.

O papel estabelecido pela Constituição Federal de 1988 para o PPA lança olhar sobre o território, por meio da regionalização.⁴ A diminuição das desigualdades regionais e sociais, como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil, deve ser parâmetro para a atuação do governo federal e, portanto, deve estar presente no escopo do PPA.

Atualmente, a atuação do Governo Federal com o objetivo explícito de reduzir as desigualdades regionais tem como principais instrumentos os Planos Regionais de Desenvolvimento, que possuem como foco as Regiões Norte (PRDA), Nordeste (PRDNE) e Centro-Oeste (PRDCO). Estes Planos Regionais tiveram seus referenciais normativos estabelecidos nas leis complementares que criaram as Superintendências do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), da Amazônia (SUDAM) e do Centro-

⁴ Na CF 88, dois artigos norteiam a atuação neste sentido: *Art. 165, §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 dela decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”*; *Art. 165, §7º. “Os orçamentos previstos no §5º, I e II, deste artigo (Fiscal e de Investimento das Estatais), compatibilizados com o plano plurianual, terão entre as suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.”*

Oeste (SUDECO)⁵, as quais receberam a competência de mobilizar o capital técnico e político para a sua elaboração. Estão inseridos no contexto da Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR, de competência do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, a qual tem como finalidade reduzir as desigualdades econômicas e sociais, intra e interregionais, mediante a criação de oportunidades de desenvolvimento que resultem em crescimento econômico, geração de renda e melhoria da qualidade de vida da população.

De acordo com as leis complementares citadas, os Planos Regionais deverão ser elaborados em articulação com os governos estaduais, por meio de projeto de lei que será submetido ao Congresso Nacional, com vigência de quatro anos e tramitação conjunta com o PPA. Assim, a coordenação entre o PPA e os planos regionais de desenvolvimento consiste em importante forma de articulação federativa, por meio do planejamento.

Para tal finalidade - coordenação entre o PPA 2024-2027 e os planos regionais de desenvolvimento - estão previstas duas estratégias que serão desenvolvidas tanto no período de elaboração do PPA como nos processos posteriores de implementação e monitoramento do instrumento. São elas:

- Realizar **Oficinas de Planejamento Regional, com a participação dos Ministérios setoriais**, em articulação com as **Oficinas de elaboração dos Programas do PPA**, com foco na discussão dos Planos Regionais de Desenvolvimento e na pactuação de metas conjuntas e no apoio a projetos no âmbito do PPA 2024-2027⁶;
- Criar **Agendas Transversais com foco territorial, para cada um dos Planos Regionais** (PRDA/PRDNE/PRDCO), articulando-se, no nível gerencial, com objetivos específicos e entregas estabelecidas pelos Programas do PPA 2024-2027.

⁵ Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia -PRDA estabelecido pela LC nº 124, de 3 de janeiro de 2007; Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste – PRDNE estabelecido pela LC nº 125, de 3 de janeiro de 2007; e Plano Regional de Desenvolvimento do Centro-Oeste - PRDCO estabelecido pela LC nº 129, de 8 de janeiro de 2009.

⁶ Estas oficinas comporão a programação do PPA 2024-2027 e serão realizadas em data específica a ser estabelecida no período entre as oficinas de elaboração de programas do 1º Ciclo e do 2º Ciclo.

As **Oficinas de Planejamento Regional** serão realizadas em conformidade com o planejamento e metodologia do PPA e terão como objetivo permitir a ampliação do olhar territorial, com foco na redução das desigualdades regionais, com base nas seguintes estratégias:

- Os Ministérios setoriais poderão sugerir, ofertar e pactuar a realização de programas, projetos, entregas e ações orçamentárias de sua competência que tenham impacto no desenvolvimento regional e na redução das desigualdades regionais, para serem incorporados pelos planos regionais; e
- As Superintendências poderão apresentar demandas organizadas a partir do seu diagnóstico da região e da sua articulação com os Governos Estaduais, visando a elaboração e pactuação de projetos elegíveis para receber recursos federais.

A necessidade de criação das **Agendas Transversais com foco no Nordeste (PRDNE), na Amazônia (PRDA) e no Centro-Oeste (PRDCO)** tem origem na complexidade dos problemas brasileiros, que se expressam de forma diversa nas regiões do país e que requerem a ação coordenada de várias políticas públicas setoriais para serem resolvidos ou mitigados, sem, no entanto, deixar de lado a regionalização das políticas nas demais regiões. As Agendas Transversais já foram utilizadas em planos plurianuais anteriores, como no PPA 2016-2019, com a criação de agendas pautadas em temas, que permitiram integrar a execução e o monitoramento das políticas públicas relevantes para esses temas. Exemplos são as agendas de Usos Múltiplos da Água e da Criança e Adolescente.

As agendas transversais pautadas em territórios prioritários promoverão uma atuação conjunta com vistas ao planejamento e à coordenação da ação no território, permitindo promover as sinergias e complementaridades entre as várias políticas públicas, alcançando a multissetorialidade programática e a potencialização dos resultados.

Tais agendas serão definidas como atributo gerencial no PPA, de forma a possibilitar a necessária coordenação e maior racionalidade e simplificação em procedimentos posteriores de revisão de metas. Outro aspecto importante é que com a adoção de territórios formalmente definidos, que preconizam a atuação articulada e coordenada de vários ministérios, mantém-se a utilização dos instrumentos de planejamento e governança já instituídos para o diagnóstico e estabelecimento de estratégia de intervenção.

Deverão ser previstas oficinas de planejamento, de revisão e de monitoramento no âmbito do PPA, de forma complementar aos procedimentos formais executados via Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal (SIOP).

Assim, as agendas transversais pautadas em territórios prioritários exercerão a função de articular as metas de objetivos específicos e entregas dos programas setoriais com as demandas dos territórios, permitindo o seu monitoramento e incentivando os Ministérios a ampliar sua visão e atuação sobre o território. Como resultado, espera-se ainda uma ampliação na capacidade dos órgãos setoriais em antecipar demandas e avançar na regionalização das metas.

3.7. Pilar 7 | Visão estratégica e foco em resultados

O PPA 2024-2027 traz a preocupação de ser ferramenta efetiva de planejamento e governança do governo federal. Objetiva-se, desta forma, tornar o PPA um instrumento estratégico de decisão governamental, ou seja, um espaço de negociação entre atores (tanto do núcleo central de governo quanto dos órgãos setoriais e da sociedade) para a realização das escolhas alocativas, prioritárias e com maior impacto positivo na sociedade. Cabe ao processo de elaboração do PPA zelar pela qualidade e rigor técnico no desenho dos programas governamentais, de forma que contribuam para a consecução das diretrizes, dos objetivos e das metas de governo. A visão estratégica e o foco em resultados são requisitos fundamentais para fortalecer a atuação governamental e ampliar o impacto das políticas públicas sobre a realidade social (OCDE, 2015). A capacidade de transformação social e econômica do planejamento governamental pode ser potencializada quando o plano opera de forma estratégica e orientado por resultados.

O que diz a experiência internacional sobre modelos de planejamento?

A experiência internacional em performance *planning and budgeting* [planejamento e orçamento orientado a resultados] é enriquecedora e pode contribuir para inspirar o aperfeiçoamento do desenho do modelo brasileiro de planejamento governamental.

É conveniente avançar de forma gradual, de modo que informações de desempenho possam ir se incorporando às rotinas de trabalho dos gestores governamentais e, conforme as possibilidades, passem a embasar as suas decisões (Robinson e Last, 2009).

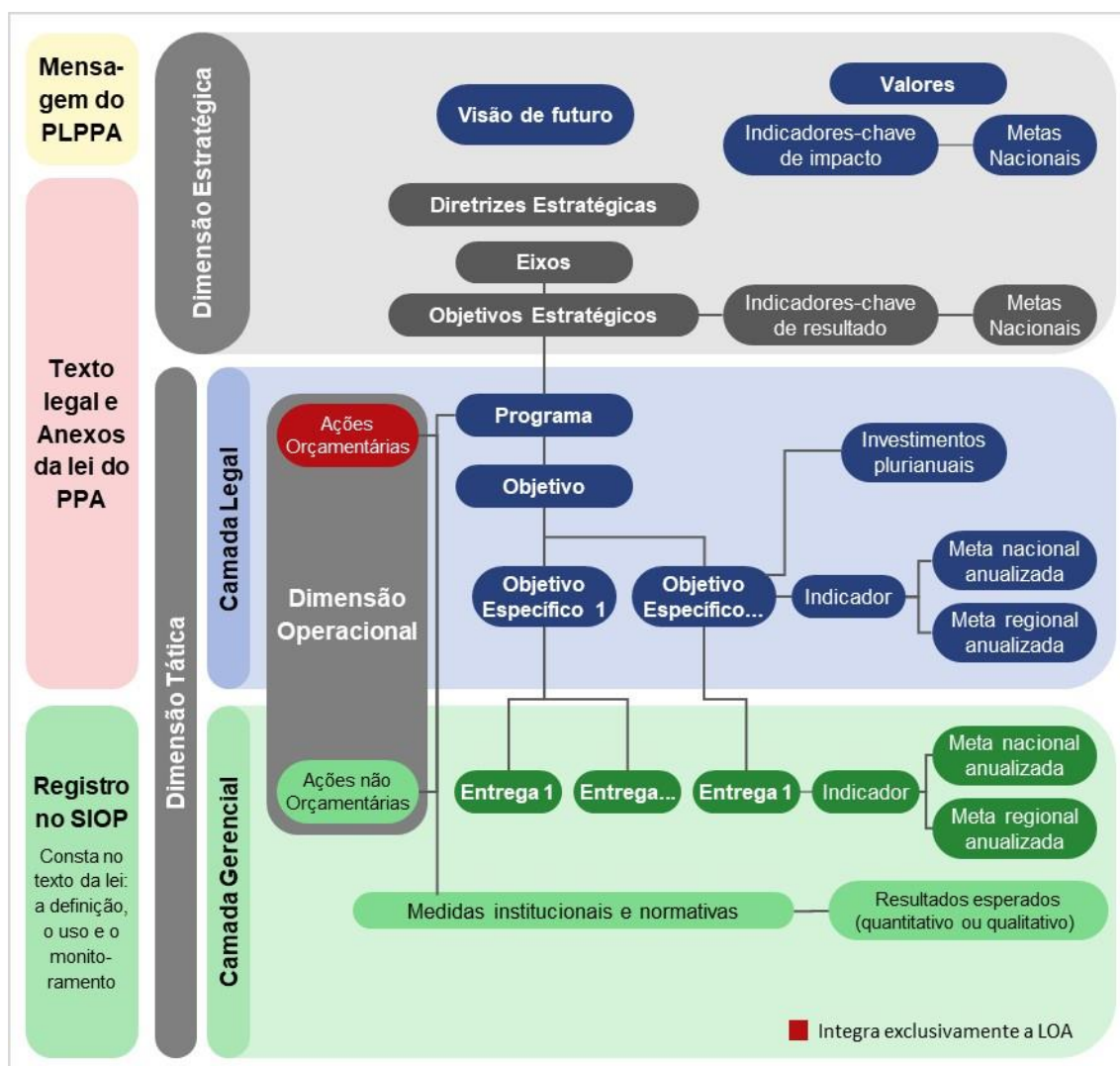
Com base nos pilares apresentados nesta seção, foi desenvolvida a lógica metodológica discutida a seguir.

4. METODOLOGIA E ESTRUTURA DO PPA 2024-2027

4.1. Proposta Metodológica do PPA 2024-2027: Visão Geral

Os sete pilares metodológicos, discutidos na seção anterior, fornecem o alicerce para a estrutura e conteúdo do PPA. Nesse sentido, buscou-se delinear metodologia simples, integradora do planejamento com avaliação, focada em resultados e orçamentariamente realista. A Figura 2 retrata o desenho metodológico do PPA 2024-2027. Seus componentes serão discutidos em detalhe nas subseções seguintes.

Figura 2. Estrutura do PPA 2024-2027



Fonte: Elaboração própria (SEPLAN/MPO)

Convém reforçar a relação da estrutura do PPA disposta na **Figura 2** com as camadas estruturais da cadeia causal do modelo lógico. Na Dimensão Estratégica, os indicadores e metas têm correspondência com **impacto** (no que se refere a mensagem presidencial) e **resultados** (na parte do texto legal). Por seu turno, na Dimensão Tática, os indicadores e metas têm correspondência com **resultados** na camada legal e com **produtos** na camada gerencial. Por fim, indicadores e metas de **processo e insumo** não constarão no PPA e deverão constar apenas nos Planos Estratégicos Institucionais (PEIs) e LOAs.

4.2. Dimensões do PPA 2024-2027

O PPA 2024-2027 – na condição de plano central do governo federal – apresenta três dimensões principais: estratégica, tática e operacional. Assim, o instrumento atuará como mecanismo facilitador das decisões estratégicas de cada ministério, ancorando-as por meio de seus programas. As ações (orçamentárias e não orçamentárias) prioritárias de cada Ministério estarão no nível (da dimensão) operacional.

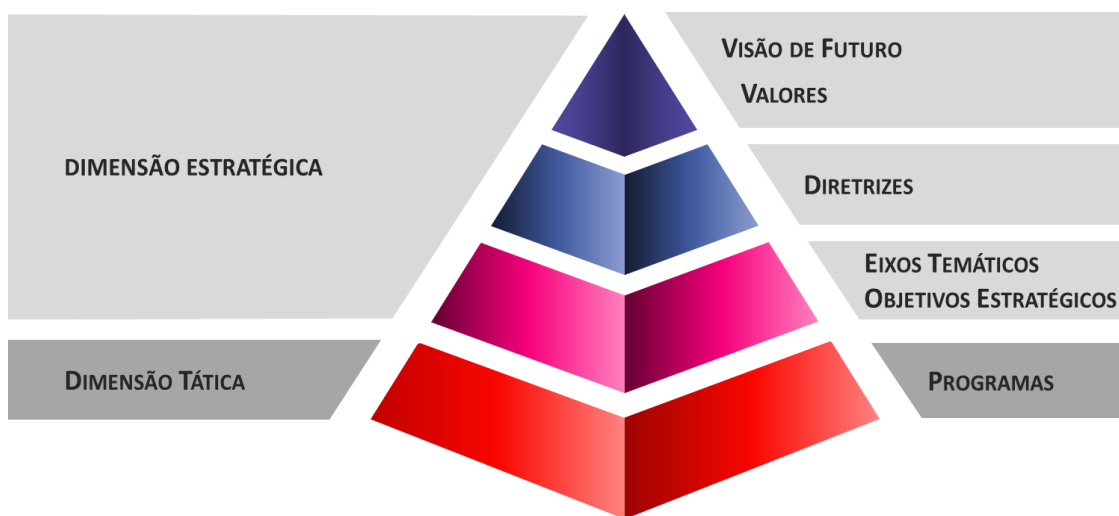
4.2.1. Dimensão Estratégica

A Dimensão Estratégica do Plano Plurianual traduz as principais linhas estratégicas definidas pelo governo federal para a implementação de políticas públicas, tendo como horizonte o período de quatro anos.

No PPA 2024-2027, a Dimensão Estratégica é composta pela Visão de Futuro, pelos Valores, Diretrizes, Eixos Temáticos, Objetivos Estratégicos e Indicadores-chave Nacionais e respectivas Metas. Estes atributos orientam a elaboração da estrutura programática, composta pelos Programas Finalísticos e de Gestão, que compõem a Dimensão Tática do PPA.

A FIGURA 3 abaixo mostra a relação entre a Dimensão Estratégica e a Dimensão Tática.

FIGURA 3. Relação entre a Dimensão Estratégica e a Dimensão Tática



Fonte: SEPLAN/MPO

Importante destacar que neste PPA há um resgate e fortalecimento da Dimensão Estratégica como documento orientador da ação governamental, organizada e detalhada na Dimensão Tática. Para além de anunciar o futuro desejado, as diretrizes e os objetivos estratégicos do país para os próximos quatro anos, a Dimensão Estratégica contará, pela primeira vez, com um conjunto de Indicadores-chave que permitirão acompanhar o progresso para a superação de desafios nacionais. Serão fixadas metas para os indicadores a serem atingidas ao final do PPA.

Além disso, retoma-se o processo de elaboração da Dimensão Estratégica com a participação e colaboração de atores da sociedade civil. A sociedade volta a ser agente ativo na definição da orientação estratégica do PPA, unindo esforços e potencializando resultados.

A seguir, serão detalhados os conceitos de cada um dos atributos que compõem a Dimensão Estratégica do PPA 2024-2027.

Atributos da Dimensão Estratégica do PPA 2024-2027

- **Visão de Futuro** - a Visão de Futuro corresponde a uma declaração de um desejo coletivo, factível e claro, que orienta o planejamento da ação governamental. A Visão de Futuro estabelece o que se espera como um retrato nacional ao fim do período, como compromisso com o povo brasileiro e a

comunidade internacional. Assim, a Visão é um ideal possível de ser alcançado, que demanda o engajamento de todos.

- **Valores** - são o conjunto de princípios e atitudes que orientam as decisões de governo no âmbito do PPA. Os valores devem guiar o comportamento de todos os que contribuem para a ação do governo.
- **Diretrizes** - são orientações que regulam um caminho a seguir, estabelecendo critérios que determinam e direcionam as ações para superação dos desafios compreendidos em cada Eixo Temático.
- **Eixos Temáticos** - agrupam os desafios a serem enfrentados no período do PPA de acordo com suas temáticas centrais. Os Eixos Temáticos integram de forma sinérgica as ações governamentais e explicitam as suas interrelações.
- **Objetivos Estratégicos** - são declarações objetivas e concisas que indicam as mudanças que precisam ser realizadas em parceria entre governo e sociedade para atingir a Visão de Futuro. Devem, sempre que possível, ser quantificáveis a partir dos indicadores-chave nacionais de resultado, permitindo conferir o seu andamento para o atingimento dos resultados desejados ou para a correção de trajetória, caso necessário.
- **Indicadores-chave Nacionais** - os Indicadores-chave Nacionais são um conjunto de indicadores que permitem realizar uma avaliação eficaz das estratégias nacionais (INTOSAI, 2019). Podem ser vistos como parte dos esforços para alinhar as políticas e programas do governo com os resultados – uma população saudável e educada, emprego e moradia adequados, meio ambiente conservado – esperados pelos cidadãos. São variáveis-chave para aferir os efeitos de transformação e são essenciais para o acompanhamento do desempenho da estratégia adotada no Plano.

Os Indicadores-chave Nacionais medem os resultados obtidos no período (efeitos/mudanças na realidade) gerados pela ação governamental. Contribuem para um diagnóstico do país, subsidiam a definição de prioridades do governo no período do PPA e informam a necessidade de ajustes na condução das políticas. Devem permitir, sempre que possível ou relevante, a comparação internacional, a regionalização, o detalhamento por setores e/ou diálogo com públicos específicos.

Para cada indicador será atribuída uma meta a ser atingida ao final do PPA. A Meta é um marco para avaliar se os resultados e impactos estão sendo atingidos de acordo com o planejado. As Metas devem ser desafiadoras, e, ao mesmo tempo, realistas.

4.2.2. Dimensão Tática

A dimensão tática consiste nos programas, com seus objetivos, objetivos específicos, indicadores, metas, entregas, investimentos plurianuais e medidas institucionais e normativas.

A seguir, são comentados aspectos importantes dos Programas, que devem ser observados pelos gestores da administração federal, por ocasião da elaboração e implementação da proposta do PPA.

- **Encadeamento entre a Dimensão Estratégica e a Dimensão Tática**

Os Programas cumprem o papel de materializar os objetivos estratégicos declarados na Dimensão Estratégica do plano. As Diretrizes e os Indicadores-chave devem orientar as principais linhas de ação do governo para os próximos quatro anos, cabendo aos objetivos estratégicos fundamentarem os Programas e seus objetivos, os quais serão discriminados em objetivos específicos, metas e entregas que sejam compatíveis com os recursos disponíveis e a capacidade de execução do governo.

Como verificar se os Programas contribuem para a viabilização dos Objetivos Estratégicos e alcance das metas dos Indicadores-chave Nacionais?

Questão que pode ser levantada relaciona-se à forma de aferir a contribuição dos programas (dimensão tática) para o atingimento dos objetivos estratégicos, alinhados às diretrizes (dimensão estratégica). A esse respeito, cabe salientar que a atuação governamental é apenas um dos elementos que contribuem para o alcance das metas dos indicadores-chave nacionais. Assim, não é possível estabelecer a priori o resultado e o impacto dos programas nos objetivos estratégicos, e metas dos indicadores-chave nacionais. Qualquer inferência sobre o impacto da implementação do programa (dimensão tática) no avanço da dimensão estratégica deve ser realizada por meio de avaliações.

Porém, mais relevante que saber o exato impacto de cada programa no alcance dos objetivos estratégicos e no avanço dos indicadores-chave, é monitorar como estes indicadores evoluem ao longo do tempo e se este avanço está alinhado com as metas definidas. Desvios entre o avanço dos indicadores-chave e a execução dos Programas Finalísticos devem ser verificados por meio de avaliações.

- **Programas como expressão de prioridades de governo**

Os Programas do PPA representam o conjunto coordenado de ações governamentais financiadas por recursos orçamentários e não orçamentários visando à concretização do objetivo. Desta forma, ele deve espelhar as prioridades do governo por meio das pastas setoriais. Assim, é possível concentrar o foco nas principais políticas de governo e evitar dispersão de esforços, tanto do núcleo central de governo quanto dos órgãos setoriais.

- **Programas do PPA alinhados aos planos setoriais**

É importante que os Programas do PPA, conforme as possibilidades, demonstrem sintonia com o planejamento setorial dos órgãos e entidades do governo federal. É possível que o escopo, o horizonte temporal e o nível de detalhamento dos planos setoriais não coincidam com o desenho do Programa do PPA. Contudo, a diferença de forma ou estrutura não deve desencorajar a busca pela convergência entre os instrumentos de planejamento, pelo contrário. Conforme determina o § 4º do Art. 165 da Constituição Federal “Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.”

Não seria factível esperar que os Programas do PPA fossem tradução exata dos planos setoriais. Entretanto, quanto melhor o alinhamento, maior será a capacidade do PPA em refletir as escolhas, preferências e decisões dos órgãos e entidades governamentais. Desta forma, é reforçado durante o processo de elaboração do PPA que os órgãos setoriais proponham programação convergente com planos nacionais, regionais e setoriais relativos à sua área de atuação.

Por sua vez, consideramos que os Planos Estratégicos Institucionais (PEI) deverão estar alinhados ao PPA e aos planos nacionais, regionais e setoriais, em moldes semelhantes ao previsto no art. 22, §2º, da Lei 13.971/2019.

- **Enquadramento dos Programas nos tetos setoriais de gastos⁷**

De forma a observar o papel orçamentário do PPA, é necessário que a programação contida no plano observe os limites de recursos disponíveis (em atendimento ao regime fiscal vigente). Essa restrição aplica-se apenas aos gastos orçamentários do PPA. As ações não orçamentárias e aquelas financiadas com recursos privados não se enquadram nesses limites.

Além de conferir realismo fiscal ao plano, esse modelo segue a orientação constitucional de integrar os três instrumentos constitucionais de planejamento e orçamento: planejamento governamental (PPA), priorização de políticas (LDO) e disponibilidade orçamentária de recursos públicos (LOA) (Gimene, 2017).

- **Programas como mecanismo de integração entre PPA e LOA**

Os Programas são o elo entre PPA e LOA. Na qualidade de elemento comum entre os dois instrumentos, cabe ao Programa expressar a integração entre o desenho da política (contido no PPA e detalhado nos programas) e o respectivo detalhamento financeiro ou orçamentário (indicado na LOA e detalhado nas ações). Importante destacar, no entanto, que as ações orçamentárias constarão apenas da Lei Orçamentária Anual e não do PPA.

- **Programas finalísticos e Programas de gestão (do Poder Executivo)**

O Programa Finalístico é o conjunto coordenado de ações governamentais financiadas por recursos orçamentários e não orçamentários visando à concretização do objetivo.

⁷ Com base em critérios definidos pela SOF/MPO, os órgãos e entidades do governo receberão referenciais monetários setoriais. Eles se constituem em “tetos setoriais”, ou seja, limites máximos de gastos que não podem ser ultrapassados. Dessa forma, é possível enquadrar os programas do PPA dentro da capacidade fiscal e orçamentária do governo federal.

Além dos Programas Finalísticos, há um Programa de Gestão que retratará as despesas com a manutenção dos órgãos de cada Poder, Ministério Público da União (MPU) e Defensoria Pública da União (DPU) e Empresas Estatais, especialmente gastos de pessoal e custeio indispensáveis ao funcionamento administrativo. A esse programa não estão associadas metas nem indicadores. Segue-se, no caso do Programa de Gestão, o mesmo *modus operandi* do PPA 2020-2023.

- **Principais atributos do Programa Finalístico**

- **Título do Programa** – nome do programa. O Programa possui uma ficha de cadastro no SIOF cujas informações são publicizadas no site do PPA, mas não integram a Lei. Os campos que devem ser preenchidos são:
- **Informações básicas:** contextualização do programa.
- **Problema:** descrição do problema-público, sempre que possível apresentando recorte territorial, por gênero, raça/etnia, faixa etária; causas do problema; evidências do problema; justificativa para a intervenção; evolução histórica; e comparações internacionais.
- **Informações complementares:** relação com os ODS; resultados esperados; agentes envolvidos; articulação federativa; enfoque transversal; público-alvo; marco legal; e planos nacionais, setoriais e regionais.
- **Valor Anualizado por Esfera** – declara os recursos orçamentários e não orçamentários previstos para o programa durante cada ano de vigência do PPA.
- **Objetivo** – expressa a mudança na realidade social que o programa visa promover ao enfrentar o problema. O objetivo é um atributo legal do PPA.
- **Público-alvo** – delimita a população que será atendida e priorizada.
- **Órgão Responsável** – órgão federal responsável pelo alcance do atributo (programa, objetivo específico ou entrega).
- **Objetivos Específicos** – detalham e delimitam o objetivo do programa. O objetivo específico comunica cada resultado esperado para o alcance do

objetivo do programa, decorrente da entrega de bens ou serviços. O objetivo específico é um atributo legal do PPA.

- **Entrega** – comunica bens ou serviços relevantes a serem entregues diretamente à sociedade para o alcance do objetivo específico ao qual está vinculada. A entrega é um atributo gerencial do PPA.
- **Indicador do Objetivo Específico** – instrumento que permite medir objetivamente o alcance do objetivo planejado. É usado para medir as mudanças ocorridas (resultados). O indicador do objetivo específico é um atributo legal do PPA. Os indicadores possuem uma ficha de cadastro no SIOF cujas informações são publicizadas no site do PPA, mas não integram a Lei, os campos que devem ser preenchidos são especificados a seguir.

Ficha de Cadastro de Indicadores no SIOF

- **Denominação:** nomeia o indicador de forma sucinta e clara. Usualmente podem ser usados termos como taxa, índice, percentual, coeficientes, dentre outros, a depender do tipo de indicador. Exemplos de denominação são “taxa de analfabetismo funcional”, “produto interno bruto”, “taxa de cobertura do programa bolsa família”.
- **Órgão:** aponta qual organização ou organizações são responsáveis por calcular o indicador, independentemente dos responsáveis por produzir os dados de suas variáveis. Sugere-se informar, inclusive, a unidade responsável dentro de cada organização responsável.
- **Índice de Referência:** consiste no valor assumido pelo indicador em um momento anterior ao início de execução do Plano. O Índice de Referência corresponde à linha de base do indicador, servindo para acompanhar a evolução desse indicador ao longo do tempo.
- **Unidade de Medida:** unidade de medição determinada para o indicador. São exemplos: %, quilômetros construídos, projetos concluídos, crianças atendidas etc.

- **Data de Referência:** data a que se refere o Índice de Referência.
- **Descrição:** explica a racionalidade por trás do indicador, dando significado técnico preciso à sua existência em determinado contexto.
- **Data de Divulgação/Disponibilização:** data em que normalmente os dados do indicador são divulgados/disponibilizados em mídias eletrônicas, bancos de dados governamentais, pesquisas, entre outros. Deve deixar claro o *delay* entre o período ou data a que se refere o indicador e sua divulgação. Exemplo: junho do ano seguinte ao ano a que se refere o indicador; 30 dias após a data a que se refere o indicador etc.
- **Periodicidade:** define de quanto em quanto tempo há valor atualizado disponível para o indicador (ou para o conjunto de suas variáveis). Deve ter como base racional a frequência com que os dados são coletados.
- **Polaridade:** o sentido desejado de variação do indicador em termos do desempenho esperado para o programa ou política. É dividido em “quanto maior melhor”, “quanto menor melhor” e “não se aplica”.
- **Fórmula de Cálculo:** fórmula matemática que representa o modo de calcular o indicador, a partir das suas variáveis. No caso de indicadores que são disponibilizados diretamente por órgãos oficiais, este campo deverá ser preenchido apenas com a variável disponível, que será o próprio indicador.
- **Variáveis de Cálculo:** são as explicitações de cada um dos termos da fórmula de cálculo apresentada.
- **Fonte de Dados das Variáveis de Cálculo:** uma fonte é a origem das variáveis de cálculo do indicador. Os dados podem ser fornecidos por diversas fontes, incluindo agências governamentais, instituições

acadêmicas, organismos internacionais, bancos de dados governamentais, relatórios e questionários.

- **Forma de Disponibilização do Indicador ou Dados:** forma de disponibilização do indicador ou dos dados necessários para calculá-lo (links de acesso ao indicador, comunicação administrativa, publicações, pesquisas, entre outros).
- **Procedimento de Cálculo:** descrição das etapas percorridas (passo a passo) para obter os dados e calcular os indicadores de tal modo que seja possível a um ator externo obter os mesmos resultados. Pode incluir descrição das condições iniciais, pressupostos do modelo, modo de obtenção do conhecimento, instrumentos utilizados, grau de certeza das respostas, formas de agrupamento e tratamento dos dados, critérios de seleção de amostragem e procedimentos metodológicos, bases de dados específicas e cruzamentos de dados que deverão ser realizados.
- **Limitações:** restrições que foram consideradas no cálculo dos indicadores e que devem ser observadas quando de sua análise e utilização. Exemplos de limitações seriam: comportamento sazonal do indicador que influencia seu valor, amostras utilizadas, limitações espaciais, entre outros.
- **Notas Explicativas:** informações complementares necessárias à análise dos resultados, como indicações conjunturais, exceções, mudanças conceituais e metodológicas ao longo de uma série de coletas, condições específicas de cálculo, dentre outras que auxiliem uma melhor interpretação dos resultados.

- **Indicador da Entrega** – é um instrumento que permite medir o alcance da entrega. É usado para medir os recursos que usamos e como os utilizamos (desempenho) e/ou o que fizemos (entregas, produtos finais). O indicador da entrega é um atributo gerencial do PPA. Os indicadores de entrega também possuem uma ficha de cadastro no SIOP cujos campos a serem preenchidos são os mesmos descritos anteriormente para o indicador do objetivo específico.

Para a seleção de indicadores do PPA, é recomendável observar algumas propriedades. A seguir estão relacionadas algumas delas⁸:

Propriedades dos Indicadores

- **Validade:** capacidade de representar, com a maior proximidade possível, a realidade que se deseja medir e modificar;
- **Confiabilidade:** indicadores devem ter origem em fontes confiáveis, que utilizem metodologias reconhecidas e transparentes de coleta, processamento e divulgação;
- **Disponibilidade:** os dados básicos para seu cômputo devem ser de fácil obtenção;
- **Simplicidade:** indicadores devem ser de fácil comunicação e entendimento pelo público em geral, interno ou externo. Ou seja, devem ser de fácil compreensão tanto por seus executores como por aqueles que receberão seus resultados;
- **Sensibilidade:** o indicador deve repercutir as variações do fenômeno;
- **Desagregabilidade:** capacidade de representação regionalizada de grupos sociodemográficos, considerando que a dimensão territorial se apresenta como um componente essencial na implementação de políticas públicas;
- **Economicidade:** capacidade do indicador de ser obtido a custos módicos; a relação entre os custos de obtenção e os benefícios advindos deve ser favorável;
- **Estabilidade:** capacidade de estabelecimento de séries históricas estáveis, que permitam monitoramentos e comparações das variáveis de interesse.

⁸ Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/manual-indicadores-ppa-2020-2023.pdf>.

- **Meta** – declara o valor esperado para o indicador no período a que se refere. Considera o montante de recursos disponíveis e a capacidade operacional das instituições envolvidas na execução do programa. A meta relacionada ao objetivo específico é um atributo legal, enquanto a meta relacionada à entrega é um atributo gerencial.

Método SMART para a definição de metas do PPA 2024-2027

O TCU tem avaliado as metas dos PPA, ano após ano, por ocasião da emissão do Parecer sobre a Prestação de Contas do Presidente da República (PCPR). Os critérios de avaliação adotados pelo Tribunal residem na confiabilidade e na qualidade das metas.

A confiabilidade é avaliada no que tange à credibilidade da informação. Já a qualidade tem sido aferida com base no método “SMART”. De acordo com esse método, as metas devem ser:

- S = específicas;
- M = mensuráveis;
- A = apropriadas (ou adequadas);
- R = realistas; e
- T = ter limitação temporal.

Dito isso, para que as informações de desempenho relativas ao alcance das metas sejam confiáveis e de boa qualidade, é imprescindível que os órgãos responsáveis pelos programas do PPA desenvolvam rotinas consistentes de produção, coleta e registro de dados.

- **Regionalização da Meta** – fornece informações relacionadas à distribuição das metas estipuladas para o programa no território. A regionalização é expressa em macrorregiões, estados ou municípios. Em casos específicos, podem ser aplicados recortes mais adequados para o tratamento de determinadas políticas públicas, tais como região hidrográfica, bioma, territórios de identidade e área de relevante interesse mineral.
- **Investimentos Plurianuais** – investimentos que possuem data de início e término e impactam o programa finalístico em mais de um exercício financeiro.

O Anexo de Investimentos plurianuais do PPA 2024-2027 será composto por aqueles que possuem escopo delimitado, custo total estimado e previsão de execução durante o período do PPA nos programas finalísticos integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social. Esses investimentos deverão estar cadastrados em módulo específico no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal (SIOP).

O mencionado anexo será atualizado pelas leis orçamentárias anuais e suas respectivas alterações, durante o período de vigência deste PPA.

O investimento que tenha previsão de ultrapassar um exercício financeiro e que não se enquadre no disposto acima, durante o período de 2024 a 2027, será incluído no valor global dos programas. As leis orçamentárias e as leis de créditos adicionais detalharão, em seus anexos, os investimentos aqui mencionados, para o ano de sua vigência.

- **Medidas Institucionais e Normativas** – são atividades normativas de caráter regulatório, de melhoria do ambiente de negócios ou de gestão, relevantes para a sociedade.
- **Programa Finalístico de Natureza Multissetorial**

Os Programas Finalísticos podem ter características multissetoriais - quando a sua execução é compartilhada por vários ministérios -, porém com a mesma estrutura e atributos dos outros programas, inclusive a definição de um único órgão responsável por programa.

Para que o programa multissetorial seja, de fato, incorporado como um meio para a implementação e gestão, deve ser desenhado a partir de temas considerados prioritários para a agenda de médio prazo do governo.

Em relação à forma de gestão do programa, tão importante quanto o desenho é a estratégia de implementação que deve assegurar governança intersetorial e participativa. Assim, o programa multissetorial deve se sustentar em um modelo de gestão específico, como por exemplo um Comitê Gestor, que defina claramente as responsabilidades de cada órgão e o processo de monitoramento da política.

Os órgãos executores devem definir quem ficará formalmente responsável pelo programa no PPA. Este órgão deverá articular junto aos demais a captação das informações de monitoramento.

Devido à dificuldade existente na gestão de programas multissetoriais, recomenda-se parcimônia na sua construção.

- **Transversalidade**

O PPA 2024-2027 resgata o conceito de agendas transversais. Trata-se de forma de agrupamento das políticas públicas, segundo temas governamentais de interesse da sociedade ou públicos-alvo específicos. Esses recortes podem ser de gênero, etnia ou públicos específicos (como, por exemplo, primeira infância, pessoa com deficiência, povos indígenas).

- **Programa “Operações Especiais”**

Segundo o Manual Técnico de Orçamento, as operações especiais se constituem naquelas “despesas que não contribuem para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações de governo no âmbito da União, das quais não resulta um produto e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços.” (MTO, 2023). As informações sobre operações especiais estão associadas aos seus respectivos programas. Alguns exemplos são: Financiamentos com retorno, Serviço da Dívida Interna (juros e amortizações), Serviço da Dívida Externa (juros e amortizações), Refinanciamento da Dívida Interna. O PPA 2024-2027 não possui Programas “Operações Especiais”, mas podem existir ações desta tipologia vinculadas à programas finalísticos.

4.2.3. Dimensão Operacional

A dimensão operacional compreende o conjunto de ações orçamentárias incluídas na Lei Orçamentária Anual (LOA), bem como ações não orçamentárias presentes nos Programas Finalísticos do PPA.

As ações não orçamentárias são um atributo exclusivo do Plano Plurianual e representam uma importante fonte de financiamento dos programas.

Ações não orçamentárias – representam os recursos financeiros não constantes diretamente do Orçamento da União que financiam a entrega de bens e serviços públicos que contribuem para o alcance do objetivo do programa. As ações não orçamentárias são um atributo gerencial do PPA.

Conforme disposto no art. 7º, parágrafo 4º do Decreto nº 12.066, de junho de 2024 (Decreto de Gestão do PPA), as informações sobre a execução financeira das ações não orçamentárias serão fornecidas pelos seguintes atores:

I - Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Fazenda, no caso dos **subsídios tributários**;

II - Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos, no caso dos **subsídios creditícios**; e

III - instituição financeira pública responsável, no caso do **crédito concedido**.

Essas mesmas instituições são responsáveis pela atualização de informações sobre as ações orçamentárias no âmbito das revisões do PPA.

Considerando o escopo apresentado pelo Decreto de Gestão do PPA, apresenta-se a seguir a conceituação e alguns exemplos relacionados a estes três grupos de ações não orçamentárias:

1. Subsídios Tributários

Conceito

Subsídios tributários (ou gastos tributários) são definidos como gastos indiretos do governo realizados por intermédio do sistema tributário, visando a atender objetivos econômicos e sociais e constituem-se em uma exceção ao sistema tributário de referência, reduzindo a arrecadação potencial e, conseqüentemente, aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte¹.

O sistema tributário de referência estabelece os parâmetros de tributação padrão, sem considerar as renúncias, isenções ou incentivos fiscais. A comparação entre o sistema de referência e o sistema real permite identificar o valor dos gastos tributários, ou seja, o quanto o governo deixa de arrecadar devido às políticas fiscais diferenciadas.

São calculados pela Receita Federal e divulgados no Demonstrativo de Gasto Tributário – DGT².

Exemplos

Gasto Tributário	Descrição
Despesas com Pesquisas Científicas e Tecnológicas - Dedução do IRPJ	Despesas com Pesquisas Científicas e Tecnológicas - Ciência e Tecnologia - Dedução do IRPJ, como despesa operacional, das despesas: com pesquisas científicas ou tecnológicas, inclusive com experimentação para criação ou aperfeiçoamento de produtos, processos fórmulas e técnicas de produção, administração ou venda; com pesquisa de recursos naturais, inclusive prospecção de minerais, desde que realizadas na área de atuação da SUDAM, em projetos por ela aprovados; com pesquisa de recursos pesqueiros, desde que realizada de acordo com projeto previamente aprovado pelo IBAMA.
Dona de Casa - Redução da alíquota da contribuição previdenciária	Dona de Casa - Assistência Social - Redução da alíquota (5%) da contribuição previdenciária do segurado facultativo sem renda própria que se dedique exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencente a uma família de baixa renda.
Aerogeradores - Redução a zero das alíquotas do PIS/COFINS	Redução a zero das alíquotas do PIS/COFINS incidentes sobre receita decorrente da venda no mercado interno e importação de partes de aerogeradores (NCM 8503.00.90 EX01, exceto pás eólicas).

2. Subsídios Creditícios

Conceito

Subsídio creditício corresponde aos gastos incorridos pela União decorrentes do diferencial entre o rendimento de fundos, programas ou concessões de crédito, operacionalizados sob condições financeiras específicas, e o custo de oportunidade do Tesouro Nacional³.

Os subsídios creditícios são calculados pela Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos (SMA) do Ministério do Planejamento e Orçamento. Os principais documentos acerca do assunto são o Manual Técnico dos Benefícios Financeiros e Creditícios (MTBFC)⁴ e o Orçamento de Subsídios da União⁵, este último publicado anualmente.

Exemplos

- Subsídio aos Empréstimos da União ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES);
- Subsídio ao Programa de Financiamento às Exportações – PROEX;
- Subsídio ao Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior – FIES.

3. Créditos de Instituições Financeiras Oficiais de Fomento

Conceito

São financiamentos e empréstimos reembolsáveis concedidos por Instituições Financeiras Oficiais de Fomento (ou Agências Financeiras Oficiais de Fomento), como Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Banco do Brasil (BB), Caixa Econômica Federal (CEF), Banco do Nordeste (BNB) e Banco da Amazônia (BASA).

Esses financiamentos podem ser operados a partir de fontes próprias ou por meio de fundos com destinação específica, a exemplo do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Desenvolvimento Regional.

As fontes de informação sobre os créditos são as próprias instituições e os fundos, que apresentam relatórios próprios de transparência e contribuição para políticas públicas.

Exemplos

Crédito de IFOF	Instituição	Descrição
Programa de Desenvolvimento Urbano (Pró-Cidades) - Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS)	CAIXA	<p>Linha exclusiva para projetos de modernização e reabilitação urbana, com foco em cidades inteligentes e sustentáveis. Permite financiar:</p> <ul style="list-style-type: none">• Modernização da iluminação pública;• Revitalização de espaços públicos;• Implantação de sistemas de mobilidade e infraestrutura social;• Adoção de soluções inovadoras e tecnologias para cidades inteligentes;• Eficiência energética e melhoria da qualidade de vida urbana. <p>O Pró-Cidades oferece suporte desde a estruturação até a execução dos projetos. As propostas devem estar alinhadas aos planos diretores municipais e às políticas públicas de desenvolvimento urbano.⁶</p>
Financiamento à Agricultura Familiar por meio do Pronaf - Banco do Nordeste do Brasil	BNB	Concessão de crédito para agricultores familiares na área de atuação do Banco do Nordeste do Brasil.

Em relação às ações orçamentárias, maiores informações poderão ser obtidas mediante

consulta ao Manual Técnico de Orçamento (MTO).

Destaca-se a importância dos programas e ações orçamentárias não serem apenas bem desenhados, mas também de possuírem encadeamento, de forma que a execução das ações contribua para que os programas atinjam os objetivos pretendidos.

4.3. Agendas Transversais

O PPA 2024-2027 foi construído de modo a permitir a construção de Agendas Transversais. Isto é importante porque existem problemas públicos cuja solução ou mitigação demandam atuação que perpassa várias áreas de ação governamental setorial.

O primeiro passo foi definir quais Agendas Transversais serão construídas, ou, em outros termos, quais problemas que necessitam de atuação transversal serão enfrentados. Esta decisão foi tomada pelo nível estratégico do Governo, ouvindo-se também a sociedade, em um contexto de PPA participativo.

As Agendas Transversais inicialmente selecionadas para o PPA 2024-2027 foram: Crianças e Adolescentes; Mulheres; Povos Indígenas; Igualdade Racial; e Ambiental.

Uma vez estabelecidas as Agendas Transversais, foram identificadas as principais políticas públicas que deverão ser implementadas em cada área de atuação setorial para se enfrentar as principais questões afetas a cada uma dessas agendas. Essas políticas públicas foram traduzidas no PPA em objetivos específicos, entregas, metas ou outros atributos do PPA que contribuem para a agenda, declarando os compromissos assumidos pelo Governo perante determinado público específico ou frente a certo tema merecedor de atuação governamental, norteados pela ação da administração pública.

Após a construção da Agenda Transversal, foram reunidas, em documento único por Agenda, as políticas públicas mais relevantes para determinado tema que perpassa diferentes áreas setoriais, com seus respectivos objetivos e metas. Os referidos documentos podem ser encontrados na página de [publicações](#) do PPA e servirão de base

para o monitoramento e avaliação da agenda, isso possibilitará maior transparência para a sociedade sobre os resultados alcançados em determinada área de atuação, ao mesmo tempo em que permitirá eventual correção de rumos da ação governamental.

5. PROCESSO DE ELABORAÇÃO DOS PROGRAMAS E PRÓXIMOS PASSOS

Para a elaboração dos Programas Finalísticos do PPA 2024-2027, a SEPLAN/MPO ofertou capacitação aos técnicos dos Ministérios na metodologia do PPA 2024-2027.

Após a capacitação, de 20 a 24 de março, foram realizados dois ciclos de oficinas presenciais com o objetivo de auxiliar os órgãos setoriais no processo de construção de Programas Finalísticos, em acordo com a metodologia do PPA 2024-2027, com seus principais atributos: objetivo, objetivos específicos, entregas, indicadores e metas. As oficinas também visavam permitir que representantes de vários órgãos e entidades possam contribuir para a elaboração dos programas que possuam interface com suas áreas, possibilitando um olhar transversal e multissetorial no âmbito do PPA, potencializando este instrumento como fórum de coordenação das ações de Governo.

As oficinas foram realizadas em abril e junho, em dois ciclos: 1º ciclo⁹, com uma oficina por órgão setorial, para definição de seus programas e respectivos objetivos gerais e início da discussão dos objetivos específicos; e o 2º ciclo, em junho, com uma oficina por programa finalístico, para definição dos objetivos específicos e construção dos indicadores, metas, entregas e demais atributos do programa.

Também foram realizadas, em maio, três oficinas específicas sobre articulação entre os Planos Regionais de Desenvolvimento da Amazônia, Nordeste e Centro-Oeste e o PPA 2024-2027, com o intuito de melhorar a regionalização/territorialização do instrumento.

Após cada ciclo de oficinas, os órgãos setoriais inseriram as propostas acordadas dos Programas Finalísticos no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP). Essas propostas foram analisadas quanto à conformidade metodológica, consistência e factibilidade pela equipe da SEPLAN/MPO.

⁹ O anexo II deste Manual apresenta um check list que pode auxiliar os Órgãos Setoriais no processo de elaboração dos seus Programas e Objetivos.

Posteriormente à construção dos atributos qualitativos dos programas, ocorreu a fase quantitativa do PPA, na qual foram definidos os limites plurianuais dos órgãos. Nesta fase, os objetivos específicos, entregas e metas foram ajustados à previsão plurianual dos recursos orçamentários e não orçamentários, fase que ocorreu em julho de 2023.

6. BIBLIOGRAFIA

BRASIL (2010) Manual de auditoria operacional. Brasília: Tribunal de Contas da União. Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo. 3ª edição.

BRASIL (2011a) Técnica de indicadores de desempenho para auditorias. Brasília: Tribunal de Contas da União. Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo.

BRASIL (2011b) Orientações para Elaboração do Plano Plurianual 2012 - 2015. Brasília: Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos.

BRASIL (2011c). Plano plurianual 2012-2015: projeto de lei. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos.

BRASIL (2015a) Manual da metodologia para avaliação da execução de programas de governo. Brasília: Controladoria-Geral da União. Secretaria Federal de Controle Interno.

BRASIL (2015b). Orientações para Elaboração do Plano Plurianual 2016-2019. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos.

BRASIL (2016) Orçamento de subsídios da União. Relatório do governo federal sobre a evolução dos gastos tributários e benefícios financeiros e creditícios no período de 2003 a 2016. Brasília: Secretaria de Acompanhamento Econômico.

BRASIL (2017) Manual de informações de custos do governo federal. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional.

BRASIL (2018a) Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante. Volume 1. Brasília: Casa Civil e IPEA.

BRASIL (2018b) Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post. Volume 2. Brasília: Casa Civil e IPEA.

BRASIL (2018c) Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Sumário Executivo. Brasília: Ministério do Planejamento.

BRASIL (2018d) Regionalização do gasto com foco no desenvolvimento regional. Brasília: Secretaria de Orçamento Federal. Secretaria-Adjunta de Avaliação e Relações Institucionais (SEARI/SOF/ME).

BRASIL (2018e) 2º Orçamento de Subsídios da União. Relatório do governo federal sobre os gastos tributários e benefícios financeiros e creditícios no período de 2003 a 2017. Brasília: Secretária de Acompanhamento Fiscal, Energia e Loteria.

BRASIL (2021) Manual Técnico do Plano Plurianual 2020-2023. Brasília: Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria.

Cassiolato, M. E Guerese, S. (2010) Como elaborar modelo lógico: roteiro para formular programas e organizar avaliação. Brasília: IPEA. Nota Técnica nº 6.

De Toni, J. (2014) A retomada do planejamento estratégico governamental no Brasil: novos dilemas e perspectivas. Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento. Vol. 4, nº 1, pp. 4-20.

Fitzpatrick, J.; Sanders, J.; Worthen, B. (2011) Program Evaluation: Alternative Approaches and Practical Guidelines. Upper Saddle River: Pearson.

Frossard, L. e Oliveira, M. (2013) Acompanhamento Orçamentário (Comunicado). Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento. Vol. 3, nº 1, pp. 123-131.

Friedmann, J. (1987) Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action. Princeton: Princeton University Press.

Garcia, R. C. (2015) PPA: o que não é e o que pode ser. In: Cardoso Jr., J. C.; Cunha, A. S. (Org). Planejamento e avaliação de políticas públicas. Brasília: Ipea.

Gimene, M. (2017) A construção de um sistema integrado de planejamento e orçamento no Brasil: origens, avanços e desafios. Gimene, M. e Couto, L. (Org). Planejamento e orçamento público no Brasil. Brasília: ENAP.

INTOSAI Working Group on Key National Indicators, White paper on Key National Indicators, 2019. Disponível em

https://www.eurosai.org/handle404?exporturi=/export/sites/eurosai/.content/documents/White-Paper_final_edition_-on-key_national_indicators.pdf

Jannuzzi, P. (2011) Avaliação de programas sociais no Brasil: repensando práticas e metodologias das pesquisas avaliativas. Planejamento e Políticas Públicas. Brasília: IPEA. Vol. 36, pp. 251-275.

Matus, C. (2006) O Plano como Aposta In: Planejamento e orçamento governamental. Giacomoni, J. e Pagnussat, J. (Org). Brasília: ENAP. Vol. I, pp. 115-144.

MTO (2023) Manual Técnico do Orçamento 2019. Versão on-line (7ª versão). Brasília: Ministério do Planejamento e Orçamento.

Neto, R. M. e Cardoso Júnior, J. C. (2018) Nem causalidade, nem casualidade: uma análise quantitativa dos planos plurianuais 2004-2007 e 2012-2015 sob o prisma do triângulo de governo de Carlos Matus. Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento, v.8, n. 1, pp. 57-80.

OCDE (2015) Policy shaping and policy making: the governance of inclusive growth. Paris: OECD Publishing.

OCDE (2017) Government at a Glance 2017. Paris: OECD Publishing.

OCDE (2018) OECD Economic Surveys: Brazil. Executive Summary. Paris: OECD Publishing.

Paulo, L. (2010) O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. Revista do Serviço Público. Vol. 61, n. 2, pp. 171-187.

Paulo, L. (2013) Comentários sobre o PPA 2012-2015: gestão para resultados ou painel de políticas? Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento. Vol. 3, pp.44-64.

Rezende, F. (2011) Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução. In: Cardoso Júnior, J. (Org). A reinvenção do planejamento governamental no Brasil. Brasília: IPEA. Vol. 4, pp. 177-238.

Rezende, F. (2015) A política e a economia da despesa pública: escolhas orçamentárias, ajuste fiscal e gestão pública. Elementos para o debate da reforma do processo orçamentário. Rio de Janeiro: Editora FGV.

Robinson, M. e Duncan, L. (2009) A Basic Model of Performance-Based Budgeting. IMF Technical Notes and Manuals 09/01. International Monetary Fund. Fiscal Affairs Department.

Santos, E. (2011) O Confronto entre o Planejamento Governamental e o PPA. In: Cardoso Júnior, J. (Org). A reinvenção do planejamento governamental no Brasil. Brasília: IPEA. Vol. 4, pp. 307-336

SEPLAN (2017) Proposta de estrutura e metodologia para o PPA 2020-2023. Documento para discussão. Brasília: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

Tollini, H. (2018) Planejamento Fiscal de Médio Prazo: o que o governo federal brasileiro pode aprender com a bem-sucedida experiência sueca. Estudo técnico nº 24/2018. Consultoria de Orçamentos e Fiscalização Financeira. Brasília: Câmara dos Deputados.

7. APÊNDICE I PLANO PLURIANUAL MARCO LEGAL

A ideia básica desta seção é retratar os aspectos normativos do PPA, mediante a indicação dos principais dispositivos constitucionais e legais que o norteiam.

1. Estrutura e conteúdo do PPA

A Constituição Federal, promulgada em 1988, contém vários dispositivos referentes ao planejamento plurianual. Eles constituem a base normativa fundamental para a estrutura e o conteúdo do plano. Cabe destacar o § 1º do art. 165, no qual são estabelecidos os aspectos constitutivos básicos do plano plurianual (PPA).

Constituição Federal

Art. 165, § 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 (grifo nosso).

Quanto à competência para a elaboração dos principais instrumentos de planejamento e orçamento – PPA, LDO e LOA –, a Constituição Federal definiu que a prerrogativa de elaboração dos respectivos Projetos de Lei caberá ao Poder Executivo, que os encaminhará ao Congresso Nacional para discussão, deliberação e aprovação.

Constituição Federal

Art. 165 Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I o plano plurianual;

II as diretrizes orçamentárias;

III os orçamentos anuais.

É oportuno destacar a necessidade de harmonizar e integrar a operação desses três instrumentos. A própria Constituição indica como esse encadeamento deve ocorrer. Caberá ao PPA fixar as diretrizes, os objetivos e as metas para administração federal (art. 165, § 1º), no período de quatro anos, ao passo que a LDO disporá sobre as prioridades e as metas (art. 165, § 2º) de cada exercício

anual. Por sua vez, a LOA conterá a programação orçamentária dos órgãos e entidades do governo federal (art. 165, § 5º) em cada ano.

A preocupação com a compatibilidade entre os instrumentos de planejamento e orçamento – PPA, LDO e LOA – manifesta-se também em relação ao processo de interação entre os Poderes Executivo e Legislativo. A Constituição prevê que as emendas ao Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) e ao Projeto de Lei do Orçamento Anual (PLOA) só podem ser aprovadas caso haja compatibilidade com o PPA (art. 166, § 3º, inc. I, e art. 166, § 4º).

A Constituição postulou ainda a importância de outros instrumentos de planejamento governamental observarem o alinhamento com o plano plurianual. Assim, os planos e programas nacionais, regionais e setoriais devem estar em sintonia com o PPA, conforme expresso em dispositivo constitucional específico:

Constituição Federal

*Art. 165, § 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 (grifo nosso).*

No âmbito constitucional, é válido notar, ainda, a existência de vedações que precisam ser observadas por ocasião da elaboração do PPA. É o caso, por exemplo, da obrigatoriedade de inclusão de investimentos plurianuais no PPA ou em lei que autorize essa inclusão. O desrespeito a esse dispositivo se enquadra como uma das hipóteses de crime de responsabilidade.

Constituição Federal

Art. 167, § 1º Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.

É oportuno notar que esse mesmo dispositivo constitucional foi reproduzido em legislação complementar. Neste sentido, merece destaque a vedação disposta na Lei Complementar nº 101, de 2000, conhecida popularmente como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Essa Lei, além de reforçar a importância de compatibilidade entre os instrumentos de planejamento e orçamento, estabeleceu

que a LOA só admitirá investimentos plurianuais previstos no PPA ou autorizados em lei.

Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)

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

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

Considerados os principais marcos constitucionais e legais referentes à estrutura e ao conteúdo do PPA, bem como à integração entre os instrumentos de orçamento (LDO e LOA) e de planejamento (nacionais, setoriais e regionais), apresenta-se, a seguir, as bases legais que definem a competência para a elaboração do plano plurianual e o seu encaminhamento ao Congresso Nacional.

2. Competência para elaboração do PPA

2.1 Papéis e responsabilidades constitucionais

A própria Constituição Federal disciplina as responsabilidades para o encaminhamento do plano plurianual (PPA). Assim, compete privativamente ao Presidente da República enviar o Projeto de Lei do Plano Plurianual do governo federal (PLPPA) ao Congresso Nacional (CF, art. 84, XXIII e art. 166, § 6º). Essa mesma regra aplica-se, também, aos outros dois instrumentos orçamentários (PLDO e PLOA), complementares ao PPA.

Constituição Federal

Art. 165, § 6º Os projetos de lei do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual serão enviados pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, nos termos da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º.

Como se depreende da leitura do dispositivo acima, caberá à Lei Complementar definir as regras e condições que deverão ser observadas pelo Poder Executivo ao enviar o projeto de lei ao Congresso Nacional. Essa

Lei Complementar, ainda não editada, decorre da seguinte previsão constitucional:

Constituição Federal

Art. 165, § 9º Cabe à lei complementar:

I dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual (grifo nosso).

É oportuno salientar que a referida Lei Complementar, também conhecida como “Nova Lei de Finanças Públicas”, encontra-se em tramitação no Congresso Nacional, por meio do PLP nº 295, de 2016. A nova lei irá substituir a Lei nº 4.320, de 1964, que continua vigente. Diante dessa lacuna, prevalecem os procedimentos, prazos e condições fixados no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT):

Constituição Federal – ADCT

Art. 35, § 2º, inc. 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.

Nos termos do ADCT, o PLPPA 2024-2027 deverá ser encaminhado ao Congresso Nacional para apreciação até **31 de agosto de 2023**.

Ressalte-se, ainda, que o processo de elaboração do PPA não pode ser objeto de medida provisória ou lei delegada (CF, art. 62, § 1º, I, “d” e art. 68, § 1º, III).

2.2 Atribuições do Ministério do Planejamento e Orçamento

No âmbito do Poder Executivo, compete ao Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), na qualidade de órgão central de planejamento e orçamento federal, a elaboração do PPA, além de outras atribuições quanto ao planejamento governamental, conforme o disposto no art. 40 da Lei nº 14.600, de 19 de junho de 2023.

Art. 40. Constituem áreas de competência do Ministério do Planejamento e Orçamento:

IV elaboração, acompanhamento e avaliação do plano plurianual de investimentos e dos orçamentos anuais;

Por sua vez, coube ao Decreto nº 11.353, de 1º de janeiro de 2023, especificar em maior detalhe os atores responsáveis pela condução do processo de elaboração do PPA. Nesse sentido, o art. 14 do citado Decreto atribuiu essa competência à Secretaria Nacional de Planejamento (SEPLAN)¹⁰.

3. Aspectos fiscais associados ao PPA

Entre as regras relacionadas à despesa pública, a LRF inovou ao estabelecer condições para a sua geração ou ampliação. Dessa forma, o advento de novas despesas ou o aumento das despesas já existentes passou a ficar condicionado ao atendimento de critérios, como a produção de estimativa plurianual de impacto orçamentário e financeiro e também a demonstração de sua compatibilidade com o PPA.

Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF

Art. 16 – A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Verifica-se que a LRF se preocupou em assegurar que os instrumentos de planejamento e orçamento – PPA, LDO e LOA – cumpram um papel importante na alocação de despesas públicas. Tal fato, configura-se como um mecanismo relevante para resguardar a responsabilidade fiscal no planejamento e gestão das contas públicas.

¹⁰ A relação completa das competências da SEPLA/ MPO pode ser consultada no anexo I.

Merece destaque, ainda, a necessidade de obedecer às regras fiscais vigentes, de modo que o volume de recursos destinados aos órgãos e entidades da administração federal esteja em consonância com o cenário macrofiscal estabelecido para o período de duração do Plano Plurianual. Desse modo, tanto o PPA como o Orçamento devem enquadrar-se dentro dos limites fixados na legislação em vigor.

8. ANEXO I. ATRIBUIÇÕES DA SECRETARIA NACIONAL DE PLANEJAMENTO (DECRETO Nº 11.398/2023)

Art. 14. À Secretaria Nacional de Planejamento compete:

- i. coordenar e gerir o Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, envolvendo a orientação, a coordenação e a supervisão técnica dos órgãos setoriais de planejamento;
- ii. coordenar a elaboração do planejamento governamental de longo prazo e de estudos prospectivos;
- iii. elaborar, acompanhar e avaliar o plano plurianual, reforçando sua relação com as leis orçamentárias e outros instrumentos de planejamento;
- iv. promover a articulação entre os órgãos e as entidades para elaborar o planejamento e realizar o monitoramento e a avaliação das políticas públicas, em colaboração com a Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos;
- v. promover a articulação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, buscando o alinhamento dos planos locais com o planejamento nacional;
- vi. promover a articulação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, visando a compatibilização de normas e o desenvolvimento de projetos relacionados ao planejamento e gestão territorial;
- vii. articular a formulação e a gestão de agendas transversais e multissetoriais, integrando-as aos objetivos e às metas expressos no plano plurianual e nos demais instrumentos de planejamento;
- viii. promover a participação social nos processos de planejamento e avaliação de políticas públicas e nos processos de planejamento governamental;
- ix. promover a coordenação com atores da sociedade para formular a estratégia nacional de desenvolvimento de longo prazo;

- x.** zelar pelo alinhamento entre as propostas de planos e a defesa dos direitos das mulheres, pessoas negras, povos indígenas, pessoas com deficiência, pessoas LGBTQIA+ e demais grupos minorizados;
- xi.** apoiar, no que couber, a marcação de programas e ações no plano plurianual e nos orçamentos para facilitar sua integração e acompanhamento; e
- xii.** participar, no âmbito do Ministério, da elaboração de estudos ou propostas relacionados à modernização do Estado e ao planejamento e orçamento governamental.

9. ANEXO II. CHECK LIST PARA ANÁLISE EX ANTE

(Reproduzido de Brasil, 2018a, p. 17-20)

1. Diagnóstico do problema ou da situação que demanda providências

- 1.1. Qual problema ou necessidade a proposta visa solucionar?
- 1.2. Quais as causas que acarretam o problema?
- 1.3. Quais são as evidências da existência do problema na realidade brasileira?
- 1.4. Apresentar, se cabível, a comparação internacional do problema.
- 1.5. Quais as razões para que o governo federal intervenha no problema?
- 1.6. Apresentar breve levantamento de políticas anteriormente adotadas para combater o mesmo problema e as razões pelas quais foram descontinuadas, quando cabível.

2. Identificação dos objetivos, das ações e dos resultados esperados

- 2.1. Qual o objetivo da proposta?
- 2.2. Quais são os resultados e os impactos esperados para a sociedade?
- 2.3. Quais são as ações a serem implantadas?
- 2.4. Quais são as metas de entrega dos produtos?
- 2.5. Apresentar a relação existente entre a(s) causa(s) do problema, as ações propostas e os resultados esperados.
- 2.6. Apresentar a existência de políticas públicas semelhantes já implantadas no Brasil ou em outros países, reconhecidas como casos de sucesso.

3. Desenho, estratégia de implementação e focalização

- 3.1. Quais são os agentes públicos e privados envolvidos e como atuarão na proposta?
- 3.2. Apresentar possíveis articulações com outras políticas em curso no Brasil.

- 3.3. Apresentar possíveis impactos ambientais decorrentes da execução da proposta.
- 3.4. Apresentar estimativa do período de vigência da proposta.
- 3.5. Qual o público-alvo que se quer atingir?
- 3.6. Apresentar características e estimativas da população elegível à política pública.
- 3.7. Apresentar critérios de priorização da população elegível, definidos em função da limitação orçamentária e financeira.
- 3.8. Descrever como será o processo de seleção dos beneficiários.

4. Impacto orçamentário e financeiro

- 4.1. Apresentar análise dos custos da proposta para os entes públicos e os particulares afetados.
- 4.2. Se a proposta de criação, expansão e aperfeiçoamento da ação governamental implicar aumento de despesas ou renúncia de receitas e de benefícios de natureza financeira e creditícia, apresentar:
 - a) estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;
 - b) se as medidas foram consideradas nas metas de resultados fiscais previstas na lei de diretrizes orçamentárias;
 - c) se as medidas de compensação, no período mencionado, foram consideradas na proposta, ocasionando a renúncia de receitas e benefícios de natureza financeira e creditícia; e
 - d) demonstração da origem dos recursos para seu custeio quando se tratar de despesa obrigatória de caráter continuado.
- 4.3. Apresentar declaração de que a medida tem adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária Anual, compatibilidade com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias.
- 4.4. Quais são os potenciais riscos fiscais da proposta?

5. Estratégia de construção de confiança e suporte

- 5.1.** O conjunto de cidadãos e cidadãs apoia a política proposta por confiar que ela é relevante e que as instituições responsáveis irão levá-la a cabo?
- 5.2.** Quais são as razões ou as evidências de que há envolvimento dos interessados, que levem os agentes internos e externos à política a apoiarem a sua execução e a estarem alinhados?
- 5.3.** Como os envolvidos participam ou se manifestam na elaboração da proposta?
- 5.4.** A política proposta é uma prioridade das lideranças políticas? Já foram identificadas as lideranças que podem endossá-la?
- 5.5.** Quais seriam as possíveis oposições ativas para a execução dessa política?

6. Monitoramento, avaliação e controle

- 6.1.** A política pública poderia ser implementada a partir de projeto-piloto?
- 6.2.** Como será realizado o monitoramento e quais serão os indicadores desse monitoramento ao longo da execução da política?
- 6.3.** Posteriormente, como será realizada a avaliação dos resultados da política?
- 6.4.** Como se dará a transparência e a publicação das informações e dos dados da política?
- 6.5.** Quais serão os mecanismos de controle a serem adotados?

6.6.

MINISTÉRIO DO
PLANEJAMENTO E
ORÇAMENTO

GOVERNO FEDERAL



UNIÃO E REGOINSTRUÇÃO