



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados
Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

Nota Técnica Conjunta n.º
10/2015

**SUBSÍDIOS PARA A APRECIÇÃO DO
PROJETO DE LEI DO PLANO PLURIANUAL
PARA O PERÍODO DE 2016 A 2019 (PLN
nº 06/2015)**

*CONOF/CD
CONORF/SF*

Out/2015

Endereços na Internet: www.camara.gov.br/internet/orcament/principal e www.senado.gov.br/orcamento

E-mail: CONORF@camara.gov.br e conorf@senado.leg.br

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seus autores, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, nem da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO). Foi elaborado a partir de contribuições de Consultores de Orçamentos das Consultorias, com redação final sob a responsabilidade de Júlia Marinho Rodrigues, Fábio Chaves Holanda Fidelis Antonio Fantin Junior, Paulo Roberto Simão Bijos e Rita de Cássia Fonseca dos Santos.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido total ou parcialmente, citados os Autores.



NOTA TÉCNICA CONJUNTA 10/2015

Subsídios à apreciação do projeto de lei do Plano Plurianual para o período 2016-2019 (PL nº 06/2015–CN).

Sumário

- 1. Introdução**
- 2. Aspectos Gerais**
- 3. Estrutura e Metodologia do PLPPA 2016-2019**
- 4. Plano Plurianual em Grandes Números**
- 5. Conteúdo do Texto e Inovações do PLPPA 2016-2019**
- 6. Cenário Macroeconômico do PLPPA 2016-2019**
- 7. Principais Áreas de Governo**
- 8. Síntese dos Programas Temáticos**
- 9. Considerações sobre o PLPPA 2016-2019**
- 10. Conclusão**



1. Introdução

A Lei do Plano Plurianual (PPA), nos termos do § 1º do art. 165 da Constituição Federal, deve definir, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital, para as despesas delas decorrentes e para as despesas relativas aos programas de duração continuada.

Segundo as normas em vigor, o Projeto de Lei do PPA – PLPPA é encaminhado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto do primeiro ano do mandato. O Projeto de Lei do Plano Plurianual para o período de 2016 a 2019 (PLPPA 2016-2019), denominado “Desenvolvimento, Produtividade e Inclusão Social”, foi enviado tempestivamente, pela Mensagem nº 326/2015-CN, e tramita junto à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), devendo ser apreciado pelo Congresso Nacional até o final da sessão legislativa de 2015 (22 de dezembro).

2. Aspectos Gerais

De acordo com o Poder Executivo, o Plano foi elaborado tendo em vista a consolidação dos direitos conquistados e o aperfeiçoamento das políticas públicas na busca pela melhor distribuição das oportunidades e do acesso a bens e serviços públicos de qualidade por toda a população brasileira. Para tanto, procura dar sequência ao projeto de desenvolvimento em curso, que persegue, simultaneamente, o crescimento econômico e a redução das desigualdades sociais e regionais.

Há, contudo, o reconhecimento de que o esforço de planejamento e priorização de políticas públicas do PPA 2016-2019 ocorre em contexto econômico, externo e interno, mais restritivo, em decorrência: da permanência da crise econômica global iniciada em 2008; da reversão do ciclo de alta de preços internacionais das *commodities* que favorecera os termos de troca, a arrecadação fiscal e as exportações brasileiras; e das condições climáticas desfavoráveis com efeitos diretos sobre a população, os gastos do governo com ações emergenciais e sobre os preços da energia elétrica.

São princípios orientadores do PPA 2016-2019:

- I - O desenvolvimento sustentável orientado pela inclusão social;
- II - A melhoria contínua da qualidade dos serviços públicos;
- III - A garantia dos direitos humanos com redução das desigualdades sociais, regionais, étnico-raciais, geracionais e de gênero;
- IV - O estímulo e a valorização da educação, ciência, tecnologia e inovação e competitividade;
- V - A participação social como direito do cidadão;



VI - A valorização e o respeito à diversidade cultural; e

VII - O aperfeiçoamento da gestão pública com foco no cidadão, na eficiência do gasto público, na transparência, e no enfrentamento à corrupção.

3. Estrutura e Metodologia do PLPPA 2016-2019

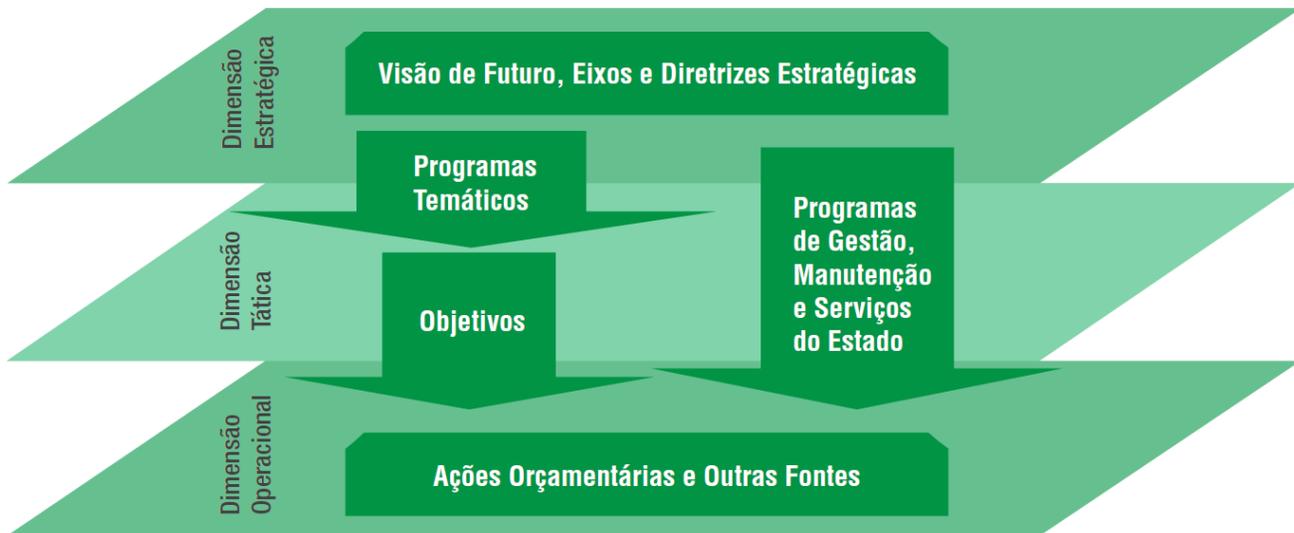
De acordo com o Poder Executivo, o PPA 2016-2019 mantém a estrutura do PPA 2012-2015 e incorpora aprimoramentos relativos a questões identificadas durante a gestão do Plano vigente. Cite-se, como exemplo, a aproximação entre a Orientação Estratégica e os Programas Temáticos, que facilitou a compreensão de como a estratégia geral do governo se conecta com os objetivos e metas expostos na sua dimensão programática.

Essa primeira alteração buscou reforçar o caráter estratégico do Plano, estruturando-o em uma Dimensão Estratégica, contendo uma Visão de Futuro e um conjunto de Eixos e Diretrizes Estratégicas.

O segundo ponto teve como foco qualificar o conteúdo dos Programas Temáticos, que passam a expressar com maior clareza as escolhas estratégicas para cada área por meio de seus Objetivos e respectivas Metas, que por sua vez destacam de forma concisa as entregas mais relevantes e estruturantes para a implementação das políticas públicas.

A lógica do modelo continua sendo a leitura da sociedade por temas de políticas públicas e uma separação entre o PPA, de caráter estratégico, e os Orçamentos, que representam a alocação de recursos e autorização de gastos de curto prazo. O PPA deve apresentar os objetivos e metas da administração pública para o período de quatro anos, identificando as prioridades do governo em linha com os planejamentos setoriais. O Plano estrutura-se nas seguintes dimensões:

- **Dimensão Estratégica:** precede e orienta a elaboração dos Programas Temáticos. É composta por uma Visão de Futuro, Eixos e Diretrizes Estratégicas.
- **Dimensão Tática:** define caminhos exequíveis para as transformações da realidade que estão anunciadas nas Diretrizes Estratégicas, considerando as variáveis inerentes à política pública e reforçando a apropriação, pelo PPA, das principais agendas de governo e dos planos setoriais para os próximos quatro anos. A Dimensão Tática do PPA 2016-2019 é expressa nos Programas Temáticos e nos Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado. Esta dimensão aborda as entregas de bens e serviços pelo Estado à sociedade.
- **Dimensão Operacional:** relaciona-se com a otimização na aplicação dos recursos disponíveis e a qualidade dos produtos entregues, sendo especialmente tratada no Orçamento.



A Visão de Futuro deve ser entendida como a declaração de um desejo coletivo, factível, claro, que oriente o planejamento do destino da Nação, no geral, e da ação governamental em particular. Dessa forma, a Visão de Futuro permanece no PPA 2016-2019 apontando para um país que seja reconhecido:

Por seu modelo de desenvolvimento sustentável, bem distribuído regionalmente, que busca a igualdade social com educação de qualidade, produção de conhecimento, inovação tecnológica e sustentabilidade ambiental;

Por ser uma Nação democrática, soberana, que defende os direitos humanos e a liberdade, a paz e o desenvolvimento no mundo.

Tendo como referência a Visão de Futuro, os Eixos Estratégicos definem as principais linhas da atuação governamental para o período de implementação do Plano. Para o PPA 2016-2019 foram apresentados 4 Eixos Estratégicos:



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

EIXOS ESTRATÉGICOS DO PPA 2016-2019

EDUCAÇÃO DE QUALIDADE COMO CAMINHO PARA A CIDADANIA E O DESENVOLVIMENTO SOCIAL E ECONÔMICO

INCLUSÃO SOCIAL E REDUÇÃO DE DESIGUALDADES, COM MELHOR DISTRIBUIÇÃO DAS OPORTUNIDADES E DO ACESSO A BENS E SERVIÇOS PÚBLICOS DE QUALIDADE

AMPLIAÇÃO DA PRODUTIVIDADE E DA COMPETITIVIDADE DA ECONOMIA, COM FUNDAMENTOS MACROECONÔMICOS SÓLIDOS, SUSTENTABILIDADE E ÊNFASE NOS INVESTIMENTOS PÚBLICOS E PRIVADOS, ESPECIALMENTE EM INFRAESTRUTURA

FORTELECIMENTO DAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS, COM PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL, TRANSPARÊNCIA E QUALIDADE NA GESTÃO

Os Eixos Estratégicos são traduzidos pelo conjunto das Diretrizes Estratégicas que norteiam as principais agendas para os próximos quatro anos. São as Diretrizes que ditam o alinhamento estratégico necessário à elaboração dos Programas Temáticos para a construção da dimensão tática do Plano, e são elaboradas por meio de discussões no âmbito do governo com a participação da sociedade.

No Eixo 1, a Mensagem destaca a aprovação, em 2014, do Plano Nacional de Educação (PNE), que estabeleceu um conjunto de diretrizes, metas e estratégias para as políticas educacionais nos próximos dez anos. E a tentativa do PPA de estabelecer um diálogo com essas metas. Ademais, para garantia de uma educação de qualidade, o PPA 2016-2019 também propõe um conjunto de políticas públicas que visam cobrir os riscos, contingências e necessidades envolvidas na complexidade da vida social dos indivíduos, incluindo suas famílias e comunidades, suas características e diversidades.

O Eixo 2 trata das políticas sociais, determinantes para o êxito do modelo de desenvolvimento em curso, que tem na inclusão social sua característica central. A continuidade do processo de inclusão social e redução das desigualdades exige a manutenção e expansão de um conjunto de políticas, programas e ações de desenvolvimento social, ao mesmo tempo em que demanda iniciativas voltadas à geração de igualdade de oportunidades, por meio da oferta de bens e serviços públicos de melhor qualidade. Outro eixo importante do sistema de direitos, os investimentos em infraestrutura social – saneamento, habitação, mobilidade urbana, sistema público de educação, Sistema Único de Saúde (SUS) e Sistema Único de Assistência Social (SUAS) – são fundamentais para melhorar a qualidade de vida da população.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

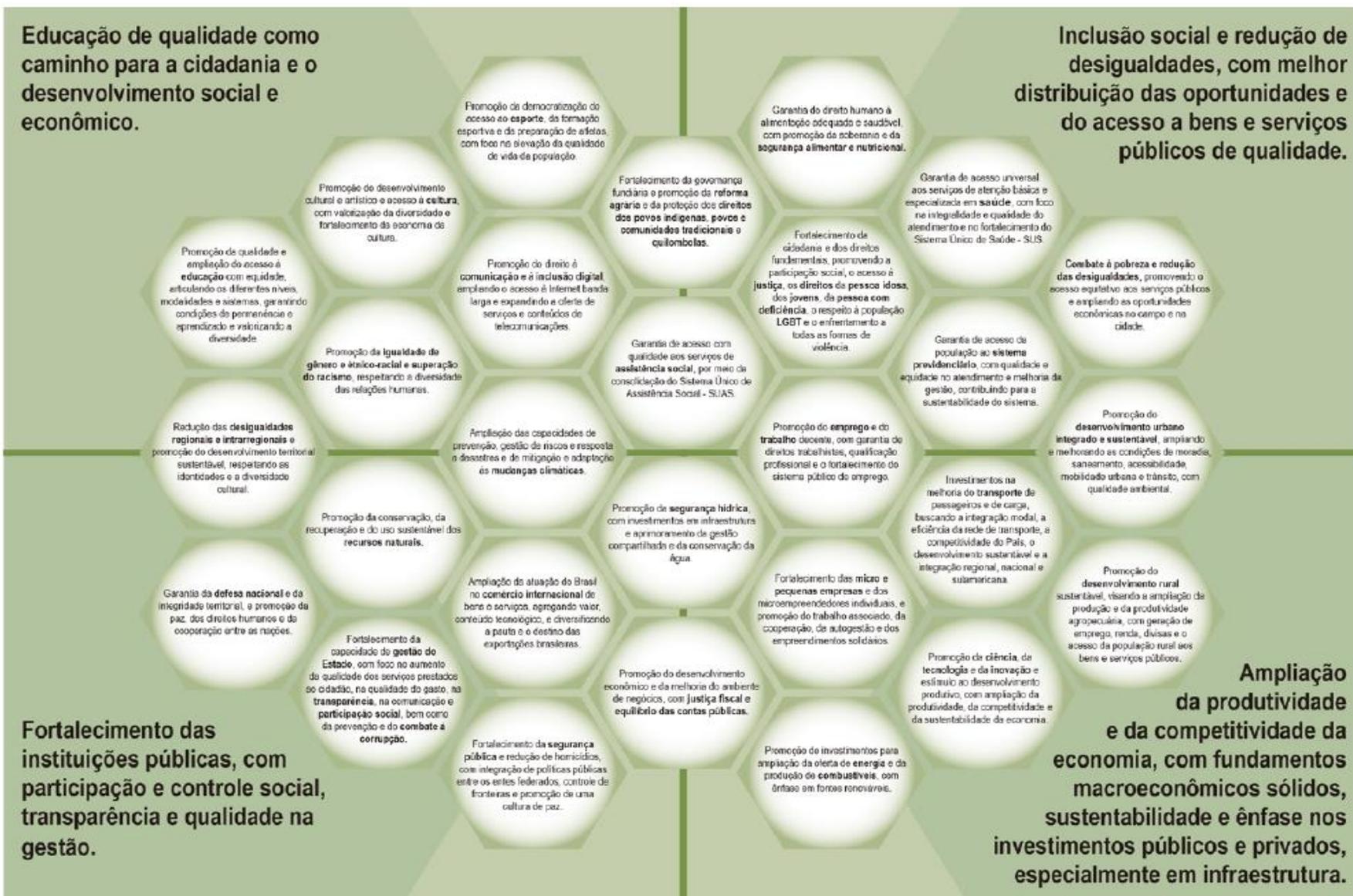
No Eixo 3 são apresentados os requisitos econômicos necessários à continuidade do modelo de desenvolvimento com inclusão social. A solidez dos fundamentos macroeconômicos é condição necessária para o crescimento sustentado com distribuição de renda. Nos termos propostos, a estabilidade de preços preserva o poder de compra dos salários e proporciona horizonte seguro para a decisão das empresas; a solvência da dívida pública é o que permite ao governo financiar, sem pressões sobre preços, as políticas públicas redistributivas e necessárias ao desenvolvimento; a redução da vulnerabilidade externa protege o país das flutuações e choques internacionais.

O caminho para a retomada do crescimento e dos ganhos de produtividade são os investimentos em infraestrutura. E o que caracteriza os investimentos em infraestrutura é o grande volume de recursos envolvidos para sua concretização, bem como o longo prazo de maturação dos empreendimentos. Espera-se que o PAC continue a organizar e priorizar os grandes investimentos públicos e das empresas estatais. Em adição ao PAC, a ampliação das concessões em logística, no âmbito da nova etapa do Programa de Investimentos em Logística (PIL), buscará reduzir gargalos e ampliar a oferta de serviços no setor.

Busca-se também a consolidação de marcos regulatórios, a simplificação da tributação e a desburocratização, ao ampliarem o horizonte de planejamento das empresas e reduzirem custos de transação, favorecem a competitividade sistêmica e apontam para a importância da transparência e qualidade da gestão pública.

O Eixo 4 presume a intensificação dos avanços na gestão pública, seja pelo investimento na simplificação de processos e normas para facilitar o atendimento e o acesso ao cidadão, seja pela modernização de sistemas e recursos para melhorar o funcionamento da administração e a eficácia da atuação do governo.

Para superação dos desafios compreendidos em cada Eixo Estratégico, é proposto um conjunto de Diretrizes que norteiam as principais agendas para os próximos quatro anos, nos quais o PPA 2016-2019 propõe sustentar o processo de desenvolvimento inclusivo no Brasil por meio da retomada do crescimento econômico e da distribuição dos ganhos de produtividade na sociedade. O vínculo entre as Diretrizes e os Eixos Estratégicos não é rígido, podendo uma mesma Diretriz Estratégica colaborar para mais de um Eixo Estratégico.





CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

Na dimensão Tática, os Programas, eixos organizadores da ação governamental, estão subdivididos em: Programas Temáticos e Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado.

Os Programas Temáticos, organizados por recortes selecionados de políticas públicas, expressam e orientam a ação governamental para a entrega de bens e serviços à sociedade. Os Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado expressam as ações destinadas ao apoio, à gestão e à manutenção da atuação governamental.

O Programa Temático é composto por Objetivos, Indicadores, Valor Global, Valor de Referência e Iniciativas.

O Objetivo expressa o que deve ser feito para a transformação de determinada realidade, e tem como atributos:

I - Órgão Responsável: órgão cujas atribuições mais contribuem para a implementação do Objetivo ou da Meta;

II - Meta: medida do alcance do Objetivo, podendo ser de natureza quantitativa ou qualitativa; e

III – Iniciativa: declara os meios e mecanismos de gestão que viabilizam os Objetivos e suas metas explicitando o como fazer.

O Indicador é uma referência que permite identificar e aferir, periodicamente, aspectos relacionados a um Programa, auxiliando a avaliação dos seus resultados.

O Valor Global é uma estimativa dos recursos orçamentários necessários à consecução dos Objetivos, segregados nas esferas Fiscal e da Seguridade e na esfera de Investimento das Empresas Estatais, com as respectivas categorias econômicas e a indicação dos recursos extraorçamentários.

O Valor de Referência é um parâmetro financeiro para individualização de empreendimento como iniciativa, estabelecido por Programa Temático, especificado pelas esferas Fiscal e da Seguridade e pela esfera de Investimento das Empresas Estatais, que permitirá identificar, no PPA 2016-2019, empreendimentos, quando seu custo total superar aquele valor. (Ver ANEXO deste Parecer)

Os empreendimentos cujo valor global estimado seja igual ou superior ao Valor de Referência são individualizados como Iniciativas. Essas Iniciativas, além de figurarem no Anexo I do Projeto, como as demais, também são detalhadas no Anexo III.

Os Programas Temáticos são divididos em 4 grandes blocos: Social e Segurança Pública; Infraestrutura; Desenvolvimento Produtivo e Ambiental; e Temas Especiais. O PLPPA 2016-2019 está estruturado em 54 programas temáticos e 46 programas de gestão, manutenção e serviços ao estado. O PPA vigente (PPA 2012-2015) conta com 65 programas temáticos e 44 programas de gestão, manutenção e serviços ao estado.

A integração entre o Plano e o Orçamento se dá por intermédio dos Objetivos, pois cada ação orçamentária está vinculada a um único Objetivo, exceto as ações padronizadas. A relação entre Objetivo e ação orçamentária é demonstrada no Volume II da

Lei Orçamentária. No PPA 2012-2015 essa ligação ocorre por meio das iniciativas, porém após a revisão das ações orçamentárias em 2012 e 2013, que criou mecanismos que contribuiriam para a redução da fragmentação do orçamento, as ações passaram a possuir maior relação com a concretização dos Objetivos do Plano, viabilizando suas metas, e não com as entregas que as iniciativas representavam no PPA 2012-2015.

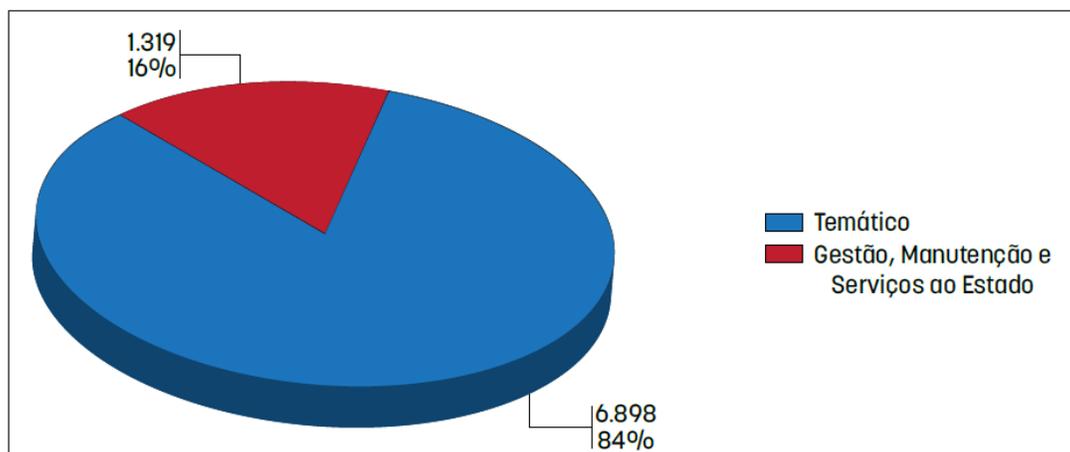
Em relação ao Valor Global dos Programas, aos enunciados dos Objetivos e às metas, estes não são limites à programação e à execução das despesas expressas nas leis orçamentárias anuais e nas leis de crédito adicional.

Por fim, cabe ressaltar que o art. 18 do PLPPA estabelece que “São prioridades da administração pública federal a Política de Educação, o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC e o Plano Brasil Sem Miséria - PBSM.”

4. Plano Plurianual em Grandes Números

Os Programas expressos no PLPPA 2016-2019 estimam, para os próximos quatro anos, dispêndios globais da ordem de R\$ 8,2 trilhões, um crescimento nominal de 51% em relação ao PPA anterior. Do total de recursos previstos no PPA, 84% estão vinculados aos Programas Temáticos e 16% aos Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado.

Gráfico 1: Previsão de Recursos por Tipo de Programa - R\$ bilhões (PPA 2016-2019)



Fonte: SIOP/MP.

Elaboração: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

As fontes de financiamento do PPA 2016-2019 são:

Tabela 1: Fontes de Recursos do PPA 2016-2019 (R\$ bilhões)

FONTES	R\$ bilhões	%
ORÇAMENTÁRIAS (1)	5.456	66%
Fiscal/Seguridade	5.071	62%
Investimento das Estatais	385	5%
EXTRAORÇAMENTÁRIAS (2)	2.761	34%
Crédito e Demais Fontes	2.303	28%
Gasto Tributário	458	6%
TOTAL (1) + (2)	8.217	100%

Fonte: SIO/MP.

Elaboração: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Todo o Orçamento da União conecta-se ao PPA, com exceção das ações orçamentárias vinculadas aos Programas do tipo Operação Especial. Nos Programas Temáticos, o elo entre Plano e Orçamento são os Objetivos. A conexão entre Orçamento e Objetivos dos Programas revela o quanto o Governo pretende despendar, em globo, em cada escolha de política pública traduzida na forma de programas. Por sua vez, as ações orçamentárias responsáveis pelo financiamento de atividades de apoio e manutenção do Estado conectam-se aos Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado.

A análise da previsão de recursos por áreas fornece um panorama da concentração de recursos considerando apenas os Programas Temáticos do Plano. O quadro abaixo apresenta o valor estimado para 4 grandes áreas que agregam todos os Programas Temáticos.

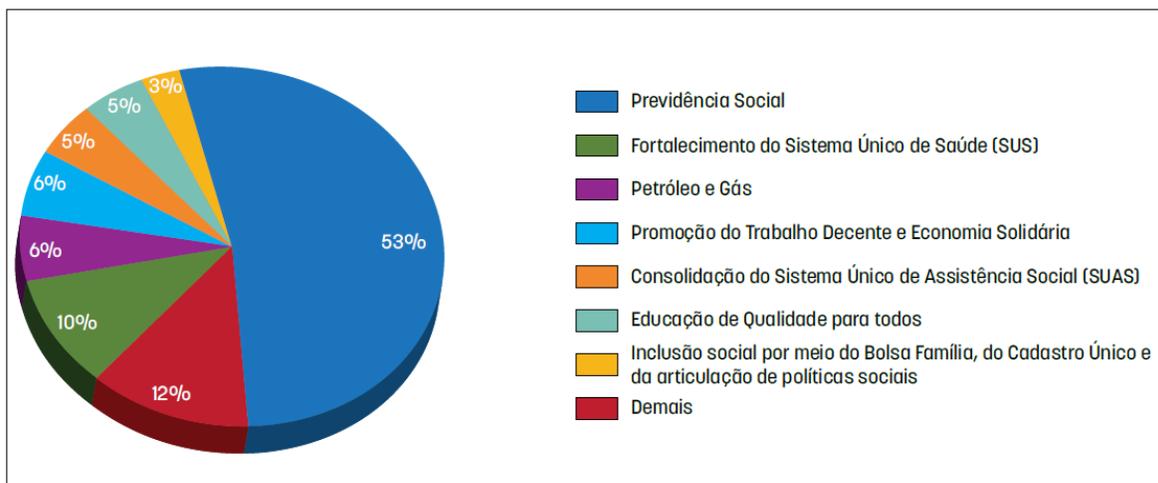
Tabela 2: Valores Estimados para os Programas Temáticos do PPA 2016 – 2019

Área Temática	Quantidade de Programas Temáticos	Valores estimados (R\$ Bilhões)	%
SOCIAL	25	2.580	57%
INFRAESTRUTURA	15	1.194	26%
DES. PRODUTIVO E AMBIENTAL	17	663	15%
ESPECIAIS	8	104	2%
TOTAL	65	4.541	100%

Elaboração: SP/MP.

Em relação à divisão dos recursos entre os Programas Temáticos, verifica-se que sete (7) dos cinquenta e quatro (54) Programas Temáticos do PPA 2016-2019 concentram 88% do orçamento previsto para este tipo de Programa.

Gráfico 2: Distribuição do Orçamento* por Programas Temáticos, 2016 a 2019 (%)



* Inclui Orçamentos da Seguridade Social, Ficas e de Investimentos das Estatais.

Fonte: SIOP/MP.

Elaboração: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

5. Conteúdo do Texto e Inovações no PLPPA 2016-2019

O PPA 2016-2019, por explicitar apenas as metas estruturantes, não comportará todo o conjunto de metas dos Programas Temáticos do PPA vigente. Dessa forma, a partir dos compromissos assumidos pelo governo e das escolhas para as políticas públicas, as metas que não forem consideradas estruturantes poderão, conforme o caso, ser retratadas de outras formas: como iniciativas ou ações orçamentárias vinculadas ao objetivo, uma vez que contribuem para o seu alcance.

Buscou-se também, no PPA 2016-2019, uma maior responsabilização do gestor, na medida em que as metas passam a ter um Órgão Superior responsável que pode ser diferente do Órgão responsável pelo Objetivo ao qual ela pertence.

Outra inovação diz respeito ao financiamento extraorçamentários. Por exemplo, foram explicitadas as linhas de financiamento dos bancos públicos direcionadas a públicos e políticas específicas. No PPA 2012-2015, a conexão dessas Outras Fontes de financiamento com o Plano se deu por meio de campo próprio vinculado às Iniciativas. Do valor global de



R\$ 4.695 bilhões previstos para os Programas Temáticos entre 2012 e 2015, cerca de 29%, ou R\$ 1.353 bilhão, corresponderam a projeções de recursos extraorçamentários elaboradas pelas instituições ofertantes de recursos consideradas no Plano.

No PPA 2016-2019, a conexão entre Plano e Outras Fontes de financiamento se dará por meio dos Objetivos. Essa alteração visa, como no caso do orçamento, evidenciar melhor a conexão entre fontes de financiamento e as escolhas de políticas públicas expressas nos Objetivos. Do valor global de R\$ 8.217 bilhões previstos para os Programas Temáticos entre 2016 e 2019, cerca de 34%, ou R\$ 2.761 bilhão, corresponderam a projeções de recursos extraorçamentários elaboradas pelas instituições ofertantes de recursos consideradas no Plano.

Integram o PLPPA 2016-2019 o texto da Lei e três anexos:

- Anexo I – Programas Temáticos;
- Anexo II – Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado; e
- Anexo III – Empreendimentos Individualizados como Iniciativas.

6. Cenário Macroeconômico do PPA 2016-2019

O cenário macroeconômico subjacente ao PLPPA 2016-2019, apresentado pelo Poder Executivo na Mensagem nº 326/2015-CN, é contextualizado pela avaliação de que, no período coincidente com o Plano Plurianual 2012-2015, o País vivenciou um quadro desafiador, caracterizado pela desaceleração do crescimento econômico global e doméstico e pela absorção de choques diversos. Externamente, a queda nos preços das commodities limitou o potencial de crescimento da economia e, do lado interno, a crise hídrica acarretou pressão sobre os preços de energia e de alimentos.

Em relação às contas públicas, referida Mensagem registra que a redução das receitas e a expansão das despesas fez com que, em 2014, o resultado fiscal do setor público consolidado apresentasse déficit primário de 0,59% do Produto Interno Bruto (PIB).

Sob esse panorama, o Governo Federal registra ter iniciado, em fins de 2014, um programa de reequilíbrio fiscal, com destaque, no lado das despesas, para: (i) redução dos subsídios pagos pelo Tesouro Nacional; (ii) reestruturação de longo prazo das despesas obrigatórias; e (iii) revisão de metas e racionalização de programas. Do lado da receita: (i) recomposição das alíquotas do IPI para alguns setores, do PIS/Cofins sobre importação, do IOF-Crédito para pessoa física, do PIS/Cofins e da CIDE sobre combustíveis e do PIS/Cofins sobre receitas financeiras das empresas; (ii) correção de taxas e tarifas públicas; e (iii) redução das desonerações da folha de pagamento.

Nesse ambiente econômico e fiscal, o Governo prevê a retomada gradual do desempenho econômico a partir de 2016, com alcance de 2,50% de crescimento real do PIB em 2019. A inflação prevista desaceleraria depois da correção dos preços administrados e da absorção dos choques de câmbio e alimentos que marcaram o biênio 2014-2015,



mantendo-se no centro da meta a partir de 2017, e a taxa básica de juros experimentaria movimento de queda no período, em meio à desaceleração de preços.

A Tabela a seguir mostra os principais parâmetros macroeconômicos que embasaram a elaboração do PPA 2016-2019.

Tabela 3: Cenário Macroeconômico de Referência do PPA 2016 – 2019

PPA 2016-2019: CENÁRIO MACROECONÔMICO DE REFERÊNCIA				
	2016	2017	2018	2019
PIB (var. real em %a.a.)	0,20	1,70	2,00	2,50
IPCA (acumulado - var. %)	5,40	4,50	4,50	4,50
PIB Nominal (R\$ bi)	6.253	6.731	7.211	7.741
Taxa Selic (fim de período 0 % a.a.)	12,00	10,75	10,00	10,00
Taxa de Câmbio (média no ano - R\$/US\$)	3,39	3,47	3,48	3,53
Salário Mínimo (R\$)	865,46	910,45	957,81	1.020,83

Fonte: Ministérios da Fazenda, "Grade de Parâmetros" de 7 de agosto de 2015.

Elaboração: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

O cenário projetado revela algumas vulnerabilidades, pois, em que pese apresentar uma dinâmica de recuperação econômica aparentemente modesta e gradual, ainda assim contém teor de otimismo no tocante às premissas subjacentes à retomada do crescimento.

De partida, registre-se que a expectativa oficial de crescimento real de 0,2% do PIB para 2016 se mostra mais esperançosa que as projeções de mercado. De acordo com o Boletim Focus de 25 de setembro, é prevista queda real de 1,00% do PIB para 2016, após retração de 2,80% para 2015.

Além da análise relativa ao patamar dos valores projetados, sobressai, conforme sugerido, a importância de se avaliar as premissas que fundamentam a dinâmica de recuperação econômica. Sob essa ótica, cabe examinar as expectativas contidas no Eixo Estratégico denominado "Ampliação da produtividade e da competitividade da economia, com fundamentos macroeconômicos sólidos, sustentabilidade e ênfase nos investimentos públicos e privados, especialmente em infraestrutura".

É salutar que o novo Plano contemple a agenda da produtividade e do aumento dos investimentos como um dos seus pilares. Afinal, esta é uma das principais respostas tidas como consensuais, no campo econômico, para a superação do esgotamento de um modelo de crescimento mais centrado no consumo.

Em consonância com esse diagnóstico, o Poder Executivo salienta que os investimentos em infraestrutura representam o caminho imediato para a retomada do



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

crescimento e dos ganhos de produtividade. Ademais, ressalta que esses investimentos requerem grande volume de recursos envolvidos e longo prazo de maturação para sua concretização, além de demandar capacidade de planejamento e articulação com a iniciativa privada.

Nesse sentido, o projeto de PPA para 2016-2019 prevê que o PAC desempenhe papel central de organização e priorização dos grandes investimentos públicos e que a nova etapa do Programa de Investimentos em Logística (PIL) viabilize a ampliação dos investimentos na área.

Resta saber, contudo, se essa agenda terá condições de se materializar na medida da expectativa contida na Mensagem, a qual prevê, por exemplo, que a nova etapa do PIL promoverá R\$ 69,2 bilhões de investimentos em rodovias, ferrovias, aeroportos e portos entre 2015 e 2018.

Nessa esteira, nota-se que há um paradoxo no planejamento da aposta governamental de ampliação dos investimentos públicos e privados como motor da retomada do crescimento. Isso porque, se por um lado tal agenda se apresenta, no âmbito da Mensagem Presidencial, como elemento determinante para a reativação econômica, por outro não consta programada no PPA.

Nem o PAC nem o PIL, com efeito, são estruturados na forma de programas constantes do PPA, tampouco são evidenciados na forma de outros classificadores do Plano. Desse modo, não são identificáveis tanto do ponto de vista qualitativo como quantitativo, isto é, não se pode determinar, no plano plurianual, o que compõe tais programas e quais os seus valores financeiros projetados para o quadriênio 2016-2019.

Quanto ao PAC, importa enfatizar que, nos termos do art. 18 do PLPPA sob análise, referido programa consta expressamente como prioridade da administração pública federal para o período do Plano. Ainda assim, reitera-se, não é identificável no PPA.

O PAC, como é cediço, desde sua origem não é estruturado sob a forma de programa. Apenas pode ser identificado no âmbito das leis orçamentárias anuais da União e, mesmo neste caso, não na forma de programa, mas tão somente mediante filtragem de ações que contenham identificador de resultado primário específico desse programa.

Isso não significa que não haja informações consolidadas relativas ao PAC em outras fontes oficiais de informação. Apenas se pretende frisar que o PPA – documento constitucional de planejamento de médio prazo do governo – não contempla o PAC no rol de programas que compõem o Plano, conquanto seja expressamente citado no texto do PLPPA como uma das grandes prioridades da administração pública federal.

Tal fato, além de representar um déficit de *accountability* do PPA, também se mostra preocupante na medida em que revela fragilidade no gerenciamento do espaço fiscal da União, pois sem uma consistente consolidação das diversas intervenções públicas, atualmente gerenciadas por instâncias *ad hoc* de planejamento, torna-se questionável a solidez e transparência do dimensionamento dos gastos públicos totais requeridos no médio prazo.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados
Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

Feita essa ressalva, registre-se que, de acordo com o 1º Balanço de 2015 do PAC¹, estão previstos para o período de 2015 a 2018 investimentos da ordem de R\$ 1,0 trilhão no âmbito desse programa. Relativamente ao PIL, é mencionada na Mensagem do PLPPA a estimativa de investimentos em rodovias, ferrovias, aeroportos e portos no valor de cerca de R\$ 69,0 bilhões entre 2015 e 2018.

Identificados os valores globais associados ao PAC e ao PIL em período próximo ao do novo PPA, juntamente com a observação de que tais valores não são programados no âmbito do plano plurianual, merece destaque o fato de que, no caso do PAC, os vultosos montantes estimados podem ter probabilidade de execução reduzida em face da realidade econômica vigente. O PAC, afinal, se por um lado se propõe a desempenhar o papel de motor da retomada econômica, de outro depende, assim como no caso de políticas anticíclicas em geral, da existência de espaço fiscal disponível para que a sua execução financeira se viabilize.

Ademais, em relação ao PIL, vale observar que o clima geral de confiança dos investidores na economia representa aspecto-chave para a concretização dos investimentos estimados em logística, na medida em que dependem substantivamente da participação do setor privado em processos de concessão e formação de parcerias público-privadas na área de infraestrutura.

Quanto a esse quesito, merece menção o recente rebaixamento do *rating* brasileiro por uma das três maiores agências internacionais avaliadoras de risco-país. De acordo com a Standard & Poor's, com efeito, o grau de risco soberano² do Brasil foi alterado de "BBB-" para "BB+", o que significa a perda do *investment grade* conquistado em 2008. Esse rebaixamento, que reposiciona o Brasil em grau especulativo, em grande medida é reflexo da mudança da situação fiscal brasileira, representada, por exemplo, pelo envio ao Congresso Nacional da proposta orçamentária para 2016 com um déficit primário da ordem de R\$ 30 bilhões.

Como agravantes para eventual redução do clima geral de confiança na economia, somam-se, ainda, os sinais de desaquecimento da demanda chinesa e de alta dos juros básicos dos EUA.

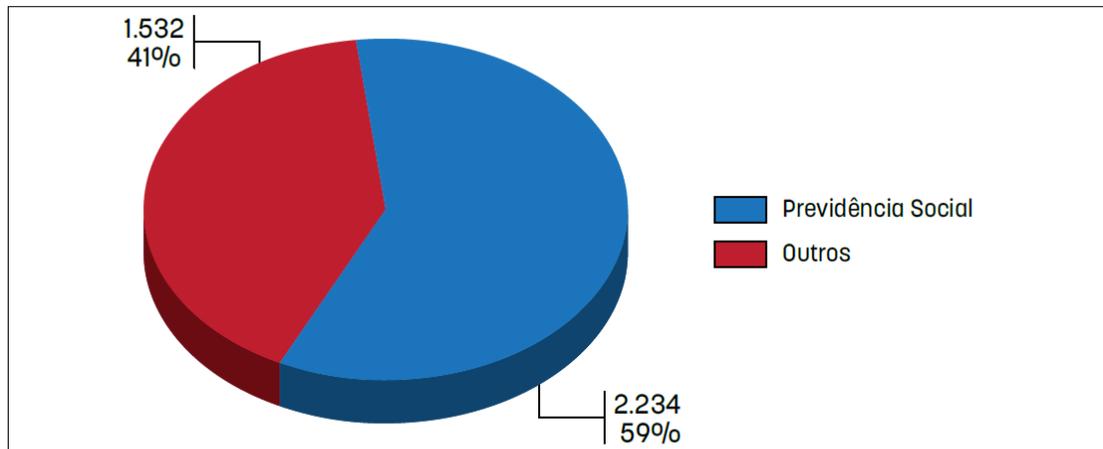
7. Principais Áreas de Governo

7.1 Políticas Sociais

Os recursos destinados à área social representam 55% do valor global dos Programas Temáticos do PPA 2016-2019. Ao todo somam R\$ 3.766 bilhões, destacando-se o Programa de Previdência Social, que totaliza R\$ 2.234 bilhões, representando 59% do total da área.

¹ <http://www.pac.gov.br>

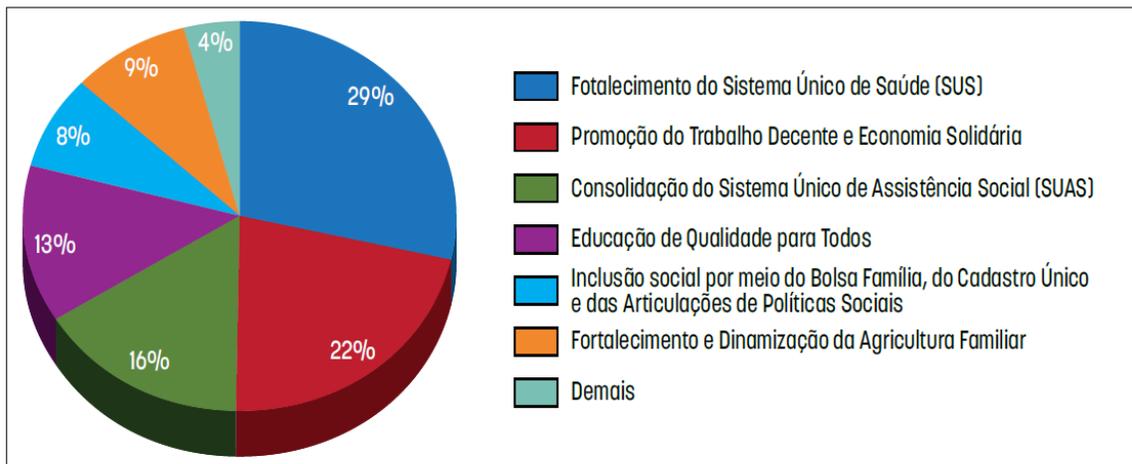
² Relativo à nota de crédito de longo prazo do país em moeda estrangeira.



Fonte: SIOP/MP.

Elaboração: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Todavia, quando se exclui os recursos destinados à Previdência Social, verifica-se que estão previstos para os Programas de Saúde, (R\$ 442 bilhões), Trabalho (R\$ 332 bilhões), Assistência Social (R\$ 243 bilhões), Educação (R\$ 197 bilhões), Agricultura Familiar (R\$ 133 bilhões) e Bolsa Família (R\$ 123 bilhões). O gráfico a seguir ilustra a distribuição dos recursos nos Programas da área social, descontados os recursos da Previdência.



Fonte: SIOP/MP.

Elaboração: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Os Programas Temáticos da área Social respondem por 57% dos recursos dos Programas Temáticos no período do Plano e contemplam agendas importantes, tais como: o Plano Brasil Sem Miséria e o Programa Educação de Qualidade para Todos, ambos considerados prioritários para o período do próximo Plano.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados
Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

De fato, o art. 18 do PLPPA estabelece que “são prioridades da administração pública federal a Política de Educação, o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC e o Plano Brasil Sem Miséria - PBSM.” No âmbito da educação, em cumprimento ao art. 214 da Constituição de 1988, foi aprovada, em 25 de junho de 2014, a Lei nº 13.005, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024. O art. 10 da Lei, estabelece a vinculação dos demais instrumentos de planejamento com o PNE:

Art. 10. O plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios serão formulados de maneira a assegurar a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias deste PNE e com os respectivos planos de educação, a fim de viabilizar sua plena execução.

O PNE 2014-2024 definiu 20 metas, detalhadas em 254 estratégias, voltadas para os níveis e modalidades de ensino, a avaliação, a formação e valorização de professores e demais profissionais da educação, a gestão democrática e o financiamento da educação.

Para a educação, o Projeto de Plano Plurianual (PLPPA) 2016-2019, no âmbito do Programa 2080 – Educação de Qualidade para Todos, estabeleceu 33 metas e 85 iniciativas vinculadas à educação básica, à formação e valorização dos profissionais da educação, à educação profissional e tecnológica, à educação superior, e à gestão, avaliação e monitoramento, distribuídas entre os seguintes objetivos:

1007 - Ampliar o atendimento escolar de qualidade em todas as etapas e modalidades da educação básica, em colaboração com os sistemas de ensino, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa na perspectiva da educação ao longo da vida e à formação cidadã, contemplando as especificidades da diversidade e da inclusão.

1008 - Fortalecer a formação e a valorização dos profissionais da educação, em regime de colaboração com os sistemas de ensino, contemplando as especificidades da diversidade e da inclusão e da aprendizagem ao longo da vida.

1009 - Ampliar o acesso à educação profissional e tecnológica de qualidade, alinhada com as demandas sociais e do mercado de trabalho locais e regionais, contemplando as especificidades da diversidade e da inclusão.

1010 - Ampliar o acesso à educação superior de qualidade, na graduação e na pós-graduação, contemplando as especificidades da diversidade e da inclusão e a aprendizagem ao longo da vida, fortalecendo a ciência, a tecnologia e a inovação, apoiando atividades de ensino, pesquisa e extensão, bem como aperfeiçoando as atividades de avaliação, supervisão e regulação.

1011 - Aprimorar os processos de gestão, monitoramento e avaliação dos sistemas de ensino, considerando as especificidades da diversidade e inclusão, em cooperação com os entes federados, estimulando a participação social.

Do exame de adequação das metas do Projeto de PPA com as do PNE observa-se que não é possível estabelecer correlação direta entre os indicadores utilizados, suas unidades de medida e índices adotados. Metas e iniciativas previstas no Projeto relacionam-



se com metas e estratégias do PNE de forma não unívoca, que podem contribuir de forma direta ou indireta, específica ou genérica, para o cumprimento dos objetivos estabelecidos. Em várias situações, as metas previstas no PLPPA são definidas sem a adoção de um índice ou uma quantificação que deva ser atingida, o que enfraquece a vinculação do PPA com os orçamentos anuais e com o atingimento das metas previstas no PNE. As iniciativas vinculadas às metas do PLPPA são diretrizes genéricas para a melhoria dos indicadores educacionais, que não quantificam índices ou indicadores a serem obtidos.

Quanto ao Plano Brasil Sem Miséria – BSM, seu teor específico e o conjunto de intervenções governamentais a serem realizadas para lhe dar consecução também não se encontram explicitados no PLPPA 2016-2019 ou em outro documento de referência que lhe sirva de lastro. O portal eletrônico criado para veicular conteúdos e serviços associados ao BSM permite uma inteligência genérica sobre a estratégia ínsita ao Plano, identificando seu conteúdo mediante referência a programas e ações que não têm, eles próprios, expressão direta nos elementos de programação orçamentária, a exemplo do Programa Bolsa Família, Brasil Carinhoso, Centro POP, Programa Mais Educação, Pronatec e Acessuas.

O Programa 2019 – Inclusão social por meio do Bolsa-Família, do Cadastro Único e da articulação de políticas sociais incorpora 04 (quatro) objetivos. O primeiro objetivo (0619) procura manter o papel do Bolsa-Família como redutor da pobreza, prevendo-se o atendimento de 100% das famílias em situação de pobreza. Ocorre que essa meta já foi ultrapassada, quando se analisa o conjunto das regiões (101,47%), mas quando se analisa cada região individualmente, a região sudeste e sul apresentam taxa de atendimento de 98,4% e 97,8%, respectivamente³.

O segundo objetivo (0374) busca promover um maior acompanhamento das condicionalidades na área de educação e saúde. Em 2006 o acompanhamento era de 70,2%⁴ e 33,4%⁵, o qual passou em 2014 para 89%⁶ e 75,3%⁷ do público beneficiário, respectivamente, representando um avanço considerável, principalmente na área da saúde. Para o final de 2019 pretende-se pouco avançar no acompanhamento, tendo em vista que a média anual prevista é de 89,5% e 73%. Além disso, buscar-se-á acompanhar, pela área de assistência social, pelo menos 50% das famílias em fase de suspensão do benefício por descumprimento das condicionalidades até o final de 2019. Essa taxa, observada em novembro de 2014, foi de apenas 16%⁸.

Na assistência social, o Programa 2037 – Consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) propõe 04 (quatro) objetivos (1039, 0370, 0371 e 0372) que têm por finalidade manter, ampliar e qualificar os serviços, programas e benefícios da Proteção Social Básica e Especial por meio da ampliação da cobertura dos serviços e ações como

³ Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania: *Relatório de Gestão 2014*.

⁴ Meses de agosto e setembro de 2006.

⁵ 2º Semestre de 2006.

⁶ Percentual médio de crianças e adolescentes entre 6 e 17 anos acompanhados em 2014.

⁷ Percentual de famílias acompanhadas relativo ao 2º semestre de 2014.

⁸ Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania: *Relatório de Gestão 2014*.



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

também ampliar as oportunidades de acesso ao Benefício de Prestação continuada (BPC), promover o acompanhamento dos respectivos beneficiários e fortalecer e qualificar a gestão do SUAS e os mecanismo de participação e controle social.

Não obstante os objetivos traçados no Plano, o atingimento das metas esbarrará nas restrições orçamentárias observadas. Para 2016, prevê-se o aumento da despesa com o pagamento do BPC, em razão do reajuste do salário-mínimo e da elevação do quantitativo de beneficiários. No entanto, no que se refere às demais ações do SUAS, o que se observa é uma redução de cerca de 16 % em relação aos valores liquidados em 2014, passando de R\$ 2,7 bilhões, para R\$ 2,3 bilhões .

Na Saúde, o objetivo central é o fortalecimento do SUS e as metas envolvem: a construção, ampliação e reforma da infraestrutura de 14 mil Unidades Básicas de Saúde (UBS); a avaliação e certificação da qualidade de 40 mil equipes de atenção básica; o incremento no número de médicos em regiões prioritárias do SUS, alcançando 20,3 mil médicos brasileiros e estrangeiros por meio do Programa Mais Médicos; e a ampliação do número de equipes da Estratégia Saúde da Família para 46 mil.

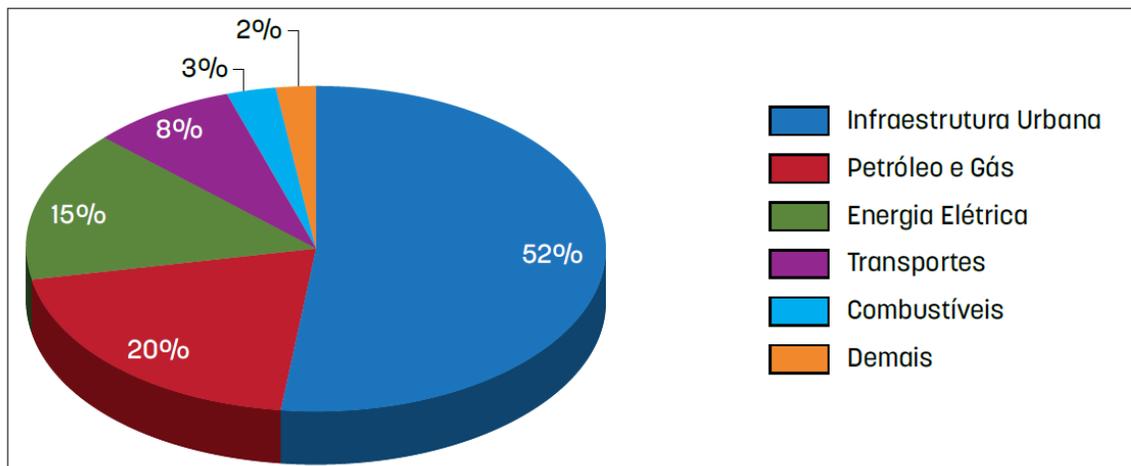
Vale destacar também os Programas destinados ao fortalecimento da cidadania e direitos fundamentais voltados para públicos específicos (mulheres, criança e adolescente, juventude, pessoas com deficiência, povos indígenas, igualdade racial, pessoa idosa, LGBT, população em situação de rua), totalizando R\$ 11,46 bilhões.

7.2 Políticas de Infraestrutura

A área de infraestrutura concentra cerca de 21% dos recursos dos Programas Temáticos, que estão distribuídos entre:

- Programas de Infraestrutura Urbana – que compreendem Moradia Digna, Mobilidade Urbana e Trânsito, Saneamento Básico, Gestão de Riscos e de Desastres e Planejamento Urbano, com R\$ 750 bilhões; e
- Programas Petróleo e Gás; Energia Elétrica; Combustíveis; Transporte Terrestre; Transporte Aquaviário; Aviação Civil; Comunicações para o Desenvolvimento, a Inclusão e a Democracia; e Geologia, Mineração e Transformação Mineral, que somam R\$ 686 bilhões.

O gráfico seguinte apresenta a distribuição dos recursos entre os principais grupos de programas da área de infraestrutura.



Fonte: SIOF/MP.

Elaboração: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Neste segmento, destacam-se: as Metas de disponibilizar 3 milhões de moradias por meio do Programa Minha Casa Minha Vida MCMV; a implantação e/ou requalificação de 1.480 km de sistemas sobre pneus e de 320 km de sistemas sobre trilhos; o investimento de R\$ 2 bilhões em projetos urbanos estratégicos em territórios de especial interesse, em parceria com a iniciativa privada, para expansão e/ou reabilitação urbana; a ampliação de 54,8 para 57,8 milhões o número de domicílios urbanos abastecidos por rede de distribuição de água ou poço ou nascente com canalização interna; e a ampliação de 46,8 para 49,6 milhões o número de domicílios urbanos servidos por rede coletora ou fossa séptica para os excretas ou esgotos sanitários.

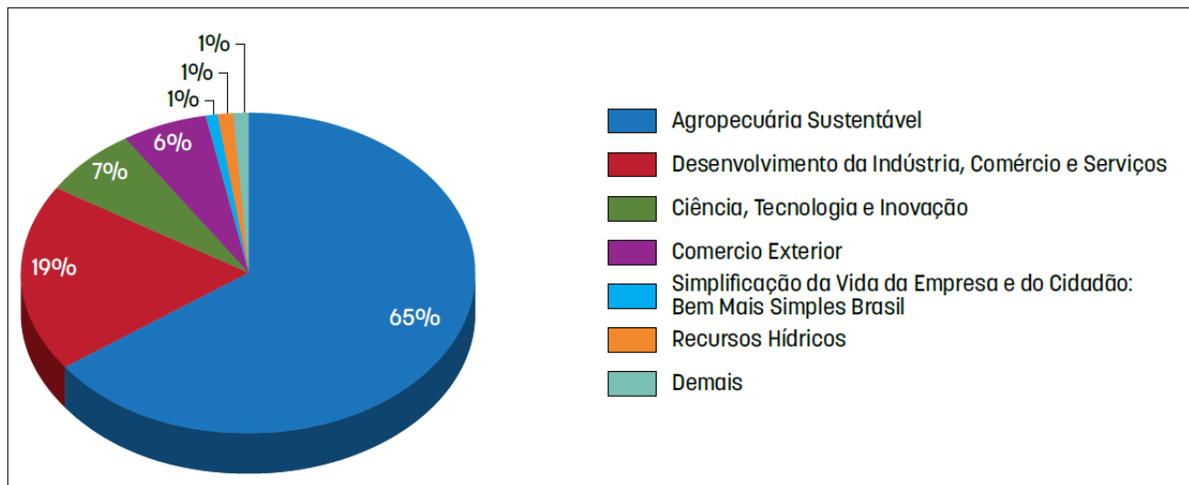
No grupo de programas de petróleo e gás, energia elétrica e transportes, destacam-se as seguintes Metas: produzir anualmente em média 2,5 milhões de barris por dia de petróleo e 95 milhões de m³ por dia de gás natural; adicionar 14.655 MW de capacidade instalada de geração de energia elétrica a partir da fonte hídrica; adicionar 7.500 MW de capacidade instalada de geração de energia elétrica a partir da fonte eólica; implantar 23.000 km de novas linhas de transmissão no Sistema Elétrico Nacional; atender 128.226 domicílios rurais com energia elétrica pelo Programa Luz para Todos; duplicar 2.772,5 km de rodovias federais concedidas; expandir em 1.101,2 km a malha ferroviária no País com recursos do Orçamento da União, e em 2.500 km com a participação da iniciativa privada; e aumentar a capacidade da rede de aeroportos do Brasil de modo a possibilitar o processamento de 385 milhões de passageiros.

7.3 Políticas de Desenvolvimento Produtivo e Ambiental

Os valores globais dos Programas associados a esta área respondem por 20% dos recursos dos Programas Temáticos, com destaque para Agropecuária Sustentável,

Desenvolvimento da Indústria, Comércio e Serviços, CT&I, Comércio Exterior, Simplificação da Vida do Cidadão e das Empresas (Bem mais Simples Brasil), e Recursos Hídricos.

Quanto às políticas de desenvolvimento produtivo e ambiental, os investimentos serão distribuídos de acordo com o gráfico seguinte.



Fonte: SIOP/MP.

Elaboração: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

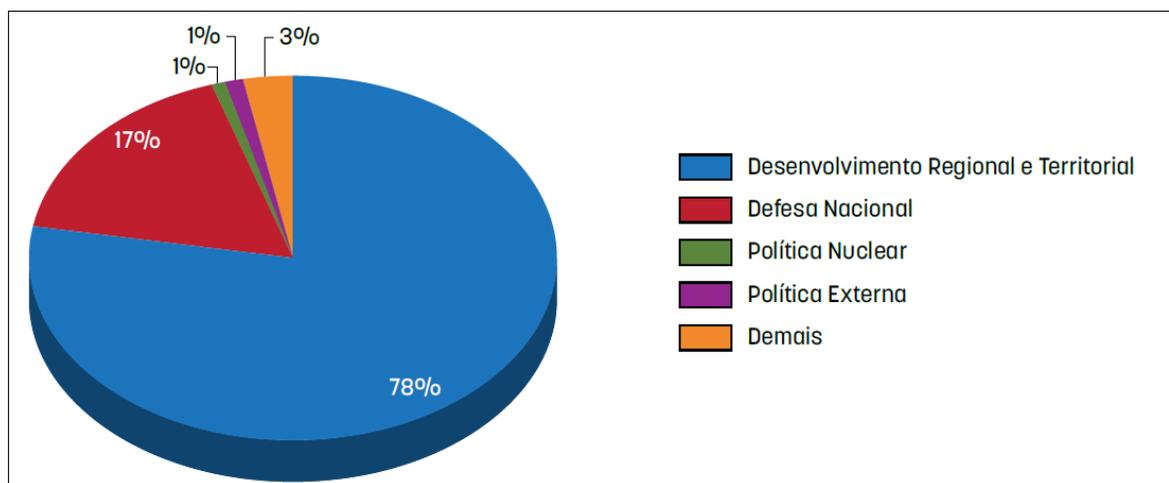
Do total de R\$ 1.367 bilhões projetados para o período 2016-2019, sobressai o volume de recursos associado ao “crédito e demais fontes” extraorçamentárias, instrumentos de estímulo e indução do investimento e atividade empresariais: R\$ 1.162 bilhões (85% do total). No crédito, o maior destaque se relaciona ao crédito rural direcionado à agropecuária empresarial e aos médios produtores do campo, com R\$ 800 bilhões previstos em 4 anos para custeio, comercialização e investimento no setor. Mencionem-se ainda, pelo volume expressivo, as linhas do BNDES para investimento na indústria, comércio e serviços e para as exportações, R\$ 87,3 bilhões, R\$ 81,5 bilhões e R\$ 63,2 bilhões, respectivamente, e o crédito à inovação previsto no âmbito da Financiadora de Estudos e Projetos - Finep, R\$ 21,9 bilhões.

Adicionalmente, ressalta-se a importância dos Programas diretamente relacionados à agenda ambiental que, juntos, somam aproximadamente 20,7 bilhões entre 2016 e 2019: Recursos Hídricos, Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade, Mudança do Clima e Qualidade Ambiental. Esses Programas instituem e consolidam importantes instrumentos de gestão ambiental. Seus Objetivos, Metas e Iniciativas contemplam: a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos; a ampliação da oferta de água para usos múltiplos, por meio de infraestruturas hídricas; a regularização ambiental, por meio do Cadastro Ambiental Rural e da recuperação de áreas degradadas; a conservação ambiental e a elevação da renda da população, por meio do Programa Bolsa Verde; a ampliação da produção florestal, por meio das concessões florestais; a consolidação das Unidades de Conservação; a implementação da Política Nacional de

Resíduos Sólidos; o controle da poluição e a fiscalização ambiental; e a otimização do processo de licenciamento ambiental.

7.4 Políticas e Temas Especiais

Os recursos previstos para outros temas de política pública, notadamente desenvolvimento regional, soberania e organização do Estado, totalizam R\$ 330 bilhões, o que representa 5% do total dos Programas Temáticos do PPA 2016-2019. O gráfico a seguir revela a participação relativa dos principais Programas da área.



Fonte: SIOP/MP.

Elaboração: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

O Programa Desenvolvimento Regional e Territorial, o mais representativo nos Temas Especiais em termos de recursos (R\$ 256 bilhões, com destaque para o crédito e o gasto tributário), visa à redução das assimetrias no território e conta com Metas como: organizar a estratégia de intervenção do governo federal em consonância com os planos estaduais de faixa de fronteira; apoiar 239 territórios rurais com um conjunto de políticas públicas integradas e territorializadas, com participação social; beneficiar 15.000 famílias com ações territorializadas voltadas ao combate à pobreza no semiárido do Nordeste; e emitir gratuitamente 1.000.000 de documentos civis, trabalhistas, jurídicos e fiscais em territórios rurais.

Os recursos do Programa Defesa Nacional (R\$ 55,7 bilhões) compreendem a formação e capacitação de recursos humanos civis e militares para a Defesa Nacional, bem como a manutenção e ampliação da capacidade de operação das Forças Armadas. Dos grandes projetos plurianuais já em execução, o PPA 2016-2019 prevê: a conclusão do processo de certificação do avião cargueiro KC-390 desenvolvido pela Embraer em parceria com a Força Aérea Brasileira; o prosseguimento do Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB), a obtenção de 300 viaturas da nova família de blindados (Projeto



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

Guarani); e o avanço na implantação do Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (Sisfron). Além dos projetos em andamento, está previsto o início efetivo da execução do Projeto FX-2 de aquisição de caças múltiplo emprego Gripen NG, pacote de suporte logístico e transferência de tecnologia associada.

8. Síntese dos Programas Temáticos

A tabela seguinte apresenta a lista dos programas temáticos, seus respectivos valores para o período do plano (2016 – 2019) e percentuais de participação no total de recursos a serem aplicados em programas temáticos ao longo do período.

Tabela xx – Valores Globais dos Programas Temáticos do PL PPA 2016-2019

Programas Temáticos - PL PPA 2016 - 2019			
Programa	Título	TOTAL	%
2061	Previdência Social	2.184.536.290.268,00	40,04%
2015	Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS)	413.077.418.638,00	7,57%
0089	Previdência de Inativos e Pensionistas da União	368.902.651.879,00	6,76%
2053	Petróleo e Gás	263.580.647.740,00	4,83%
2071	Promoção do Trabalho Decente e Economia Solidária	241.656.098.419,00	4,43%
2108	Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Defesa	212.449.355.434,00	3,89%
2037	Consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)	225.831.071.315,00	4,14%
2080	Educação de qualidade para todos	190.298.435.915,00	3,49%
2109	Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Educação	174.293.772.988,00	3,19%
2019	Inclusão social por meio do Bolsa Família, do Cadastro Único e da articulação de políticas sociais	123.165.465.037,00	2,26%
2077	Agropecuária Sustentável	57.822.288.150,00	1,06%
2049	Moradia Digna	67.418.897.340,00	1,24%
0571	Prestação Jurisdicional Trabalhista	63.406.821.965,00	1,16%
2110	Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Fazenda	57.488.195.193,00	1,05%
2115	Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Saúde	52.847.705.550,00	0,97%
2058	Defesa Nacional	53.922.822.151,00	0,99%
2033	Energia Elétrica	46.975.872.018,00	0,86%
2022	Combustíveis	27.962.482.842,00	0,51%
0569	Prestação Jurisdicional na Justiça Federal	40.595.382.012,00	0,74%
2087	Transporte Terrestre	36.381.087.714,00	0,67%
2012	Fortalecimento e Dinamização da Agricultura Familiar	22.146.518.876,00	0,41%
0807	Programa de Gestão e Manutenção de Infraestrutura de Empresas Estatais Federais	29.988.009.357,00	0,55%
2112	Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Justiça	29.783.863.269,00	0,55%
2086	Transporte Aquaviário	26.347.043.043,00	0,48%
2125	Programa de Gestão e Manutenção do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	27.272.644.836,00	0,50%
2114	Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Previdência Social	26.889.387.376,00	0,49%
0570	Gestão do Processo Eleitoral	24.118.556.366,00	0,44%
2105	Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	24.760.793.116,00	0,45%
0581	Defesa da Ordem Jurídica	22.495.810.360,00	0,41%
2029	Desenvolvimento Regional e Territorial	18.744.337.881,00	0,34%



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

2024	Comércio Exterior	15.263.403.390,00	0,28%
0553	Atuação Legislativa da Câmara dos Deputados	17.409.575.514,00	0,32%
2021	Ciência, Tecnologia e Inovação	14.479.738.317,00	0,27%
2084	Recursos Hídricos	14.700.496.604,00	0,27%
0781	Programa de Gestão e Manutenção de Infraestrutura de Instituições Financeiras Oficiais Federais	11.062.310.432,00	0,20%
2101	Programa de Gestão e Manutenção da Presidência da República	12.259.540.055,00	0,22%
2126	Programa de Gestão e Manutenção do Ministério dos Transportes	11.452.419.898,00	0,21%
2106	Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação	10.321.551.696,00	0,19%
2130	Programa de Gestão e Manutenção da Advocacia-Geral da União	10.234.988.892,00	0,19%
0551	Atuação Legislativa do Senado Federal	9.735.865.906,00	0,18%
2066	Reforma Agrária e Governança Fundiária	8.907.887.537,00	0,16%
0567	Prestação Jurisdicional no Distrito Federal	8.825.219.564,00	0,16%
2081	Justiça, Cidadania e Segurança Pública	7.587.064.115,00	0,14%
2118	Programa de Gestão e Manutenção do Ministério das Relações Exteriores	8.208.873.009,00	0,15%
2127	Programa de Gestão e Manutenção do Ministério do Trabalho e Emprego	7.988.283.190,00	0,15%
2119	Programa de Gestão e Manutenção do Ministério de Minas e Energia	6.916.316.993,00	0,13%
2065	Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas	6.572.025.019,00	0,12%
2124	Programa de Gestão e Manutenção do Ministério do Meio Ambiente	6.660.727.738,00	0,12%
2027	Cultura: dimensão essencial do Desenvolvimento	5.993.865.837,00	0,11%
2035	Esporte, Cidadania e Desenvolvimento	5.747.738.190,00	0,11%
0550	Controle Externo	5.618.139.147,00	0,10%
2025	Comunicações para o Desenvolvimento, a Inclusão e a Democracia	5.456.809.675,00	0,10%
2069	Segurança Alimentar e Nutricional	4.964.042.545,00	0,09%
2082	Política Externa	4.547.449.377,00	0,08%
2116	Programa de Gestão e Manutenção do Ministério das Cidades	4.842.288.191,00	0,09%
2038	Democracia e Aperfeiçoamento da Gestão Pública	4.700.572.567,00	0,09%
2017	Aviação Civil	4.558.331.203,00	0,08%
2048	Mobilidade Urbana e Trânsito	4.496.683.411,00	0,08%
2111	Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Integração Nacional	4.336.823.801,00	0,08%
0568	Prestação Jurisdicional no Superior Tribunal de Justiça	4.195.523.478,00	0,08%
2120	Programa de Gestão e Manutenção do Ministério do Desenvolvimento Agrário	4.084.722.541,00	0,07%
2121	Programa de Gestão e Manutenção do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	4.051.772.968,00	0,07%
2068	Saneamento Básico	5.177.186.726,00	0,09%
2059	Política Nuclear	3.745.148.357,00	0,07%
2107	Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Cultura	3.379.446.879,00	0,06%
2117	Programa de Gestão e Manutenção do Ministério das Comunicações	2.509.145.996,00	0,05%
2039	Gestão da Política Econômica, Garantia da Estabilidade do Sistema Financeiro Nacional e Melhoria do Ambiente de Negócios	2.383.651.642,00	0,04%
2079	Desenvolvimento da Indústria, Comércio e Serviços	2.312.869.504,00	0,04%
2042	Pesquisa e Inovações para a Agropecuária	2.328.513.160,00	0,04%
0565	Prestação Jurisdicional do Supremo Tribunal Federal	2.064.977.938,00	0,04%
2129	Prestação de Assistência Jurídica Gratuita pela Defensoria Pública da União	2.231.446.288,00	0,04%
2050	Mudança do Clima	1.934.191.767,00	0,04%
2040	Gestão de Riscos e de Desastres	1.763.250.796,00	0,03%



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

2078	Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade	1.546.029.996,00	0,03%
2028	Defesa Agropecuária	1.420.006.917,00	0,03%
2076	Desenvolvimento e Promoção do Turismo	1.403.030.502,00	0,03%
0566	Prestação Jurisdicional Militar	1.221.468.588,00	0,02%
1389	Controle da Atuação Administrativa e Financeira no Poder Judiciário	881.412.069,00	0,02%
2122	Programa de Gestão e Manutenção do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	957.257.001,00	0,02%
2056	Política Espacial	906.869.978,00	0,02%
2123	Programa de Gestão e Manutenção do Ministério do Esporte	726.196.792,00	0,01%
2046	Oceanos, Zona Costeira e Antártica	492.271.008,00	0,01%
2085	Redução do impacto social do álcool e outras drogas: Prevenção, Cuidado e Reinserção Social	658.836.952,00	0,01%
2083	Qualidade Ambiental	504.142.823,00	0,01%
2128	Programa de Gestão e Manutenção do Ministério do Turismo	579.615.271,00	0,01%
2016	Políticas para as Mulheres: Promoção da Igualdade e Enfrentamento à Violência	521.478.853,00	0,01%
2113	Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Pesca e Aquicultura	485.138.480,00	0,01%
2052	Pesca e Aquicultura	418.596.150,00	0,01%
2100	Aprimoramento do Ministério Público	351.564.088,00	0,01%
2064	Promoção e Defesa dos Direitos Humanos	285.958.527,00	0,01%
2102	Programa de Gestão e Manutenção da Secretaria de Direitos Humanos	264.943.066,00	0,00%
2041	Geologia, Mineração e Transformação Mineral	281.300.965,00	0,01%
2062	Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes	153.919.479,00	0,00%
2047	Simplificação da Vida da Empresa e do Cidadão: Bem Mais Simples Brasil	197.898.492,00	0,00%
2034	Promoção da Igualdade Racial e Superação do Racismo	160.547.233,00	0,00%
2104	Programa de Gestão e Manutenção da Secretaria de Políticas para as Mulheres	131.424.549,00	0,00%
2054	Planejamento Urbano	122.366.626,00	0,00%
2103	Programa de Gestão e Manutenção da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial	88.039.775,00	0,00%
2044	Promoção dos Direitos da Juventude	100.303.276,00	0,00%
2063	Promoção e Defesa dos Direitos de Pessoas com Deficiência	54.186.683,00	0,00%
Total		5.456.085.411.040,00	100,00%

Fonte: Ministério do Planejamento



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

9. Considerações sobre o Projeto de Lei do PPA 2016-2019

Dada a indisponibilidade da base de dados relativa aos atributos do projeto de lei do PPA (programas temáticos, objetivos, iniciativas, metas e seus valores) até esta data, apenas é possível apontar a composição dos programas temáticos quanto às iniciativas individualizadas no Anexo III da proposta, conforme demonstrado no quadro a seguir.

**CONGRESSO NACIONAL**

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

Valores de iniciativas individualizadas por Programa Temático

Programa	2016	%	Outros anos*	%	Valor Total	%
2053 - Petróleo e Gás	13.742.242.000	38,0	138.519.967.262	23,3	152.262.209.262	24,1
2033 - Energia Elétrica	6.261.484.002	17,3	30.641.692.308	5,1	36.903.176.310	5,8
2058 - Política Nacional de Defesa	5.099.029.548	14,1	174.523.937.451	29,3	179.622.966.999	28,4
2022 - Combustíveis	3.388.296.000	9,4	86.816.524.265	14,6	90.204.820.265	14,3
2084 - Recursos Hídricos	2.459.757.106	6,8	21.614.192.074	3,6	24.073.949.180	3,8
2087 - Transporte Terrestre	2.057.368.943	5,7	86.828.314.243	14,6	88.885.683.186	14,1
2015 - Fortalecimento do SUS	581.162.199	1,6	6.094.224.730	1,0	6.675.386.929	1,1
2025 - Comunicações para o Desenvol.	548.066.000	1,5	15.414.376.014	1,4	15.962.442.014	1,4
2017 - Aviação Civil	430.284.760	1,2	5.934.549.437	1,0	6.364.834.197	1,0
2080 - Educação de qualidade para todos	291.685.230	0,8	2.707.973.567	0,5	2.999.658.797	0,5
2086 - Transporte Aquaviário	290.346.364	0,8	3.434.971.025	0,6	3.725.317.389	0,6
2021 - Ciência, Tecnologia e Inovação	283.976.100	0,8	1.076.023.900	0,2	1.360.000.000	0,2
2038 - Democracia e Aperf. da Gestão	150.000.000	0,4	155.150.000	0,0	305.150.000	0,0
2046 - Oceanos, Zona Costeira e Antártica	137.500.000	0,4	ND	ND	ND	ND
2077 - Agropecuária Sustentável	111.854.093	0,3	8.744.906.310	1,5	8.856.760.403	1,4
2059 - Política Nuclear	86.746.009	0,2	5.722.377.660	1,0	5.809.123.669	0,9
2040 - Gestão de Riscos Resp. Desastres	50.000.000	0,1	ND	ND	ND	ND
2059 - Política Nuclear	33.244.009	0,1	3.969.879.660	0,7	4.003.123.669	0,6
2056 - Política Espacial	31.900.000	0,1	958.411.455	0,2	990.311.455	0,2
2047 - Simplificação da Vida da Empresa	30.800.000	0,1	266.569.602	0,0	297.369.602	0,0
2024 - Comércio Exterior	29.100.000	0,1	148.900.000	0,0	178.000.000	0,0
2042 - Pesquisa e Inovações para Agrop.	9.000.000	0,0	ND	ND	ND	ND
2027 - Cultura: Preserv, Prom e Acesso	8.001.000	0,0	191.999.000	0,0	200.000.000	0,0
2081 - Justiça, Cidadania e Seg. Pública	8.000.000	0,0	ND	ND	ND	ND
2039 - Gestão da Política Econômica	5.680.000	0,0	1.049.320.000	0,2	1.055.000.000	0,2
2079 - Desenvol. Indústria, Com e Serv	5.000.000	0,0	521.837.415	0,1	526.837.415	0,1
2077 - Agropecuária Sustentável	1.187.616	0,0	158.812.384	0,0	160.000.000	0,0

* Inclui iniciativas com término previsto após a vigência do PPA 2016-2019



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

Observe-se, preliminarmente, que o Anexo III contém as iniciativas que, por mobilizarem volume de recursos em montante superior ao valor de referência, são individualizadas e detalhadas em documento específico. Portanto, configuram intervenções que, em tese, têm maior potencial estruturante para a área governamental à qual se reportam. Sob esse prisma, dever-se-ia identificar, por meio dessas intervenções estruturantes, a materialização dos compromissos assumidos como prioritários pelo governante na apresentação da proposta ao Congresso Nacional. O que se observa, em realidade, são os seguintes achados, conforme mostra a tabela abaixo.

Área Temática	Valor 2016	%	Valor Total	%
Infraestrutura	26.754.605.069	74,0	329.546.748.617	52,2
Especiais	5.422.402.566	15,0	264.202.670.201	41,8
Desenvolvimento Produtivo e Ambiental	3.073.854.915	8,5	27.797.656.197	4,4
Social	880.848.429	2,4	9.875.045.726	1,6

Enquanto o volume de recursos voltados a dar consecução às iniciativas e metas da área social, segundo a mensagem presidencial, representariam 57% do total da programação, no anexo de iniciativas individualizadas esse montante representa apenas 1,6%. Para a área de infraestrutura, a participação do valor das intervenções no montante total do PPA seria de 26% segundo a mensagem, enquanto no valor das iniciativas individualizadas essa participação alcança 52,2% (chegando a 74% quanto se toma em consideração apenas a programação para 2016). As intervenções no âmbito dos temas especiais, que representariam apenas 2% do total programado segundo a mensagem, configuram percentual bem mais expressivo quando se analisa o valor das iniciativas individualizadas, respondendo por 42%.

A explicação para a discrepância entre os dois demonstrativos demandaria análise dos valores alocados no restante da programação do PPA para os programas e metas referentes a cada uma das áreas temáticas, por meio da qual se pudessem identificar os valores complementares àqueles detalhados no Anexo III. Tais valores, contudo, não são informados. Ainda assim, pode-se inferir que, se as intervenções de caráter estruturante são aquelas detalhadas no Anexo III, então o volume de recursos programados para serem aplicados nas demais iniciativas sinalizaria a persistência de um problema há muito detectado no histórico dos sete PPA adotados pelo governo federal – o da fragmentação dos recursos em espectro amplo de intervenções de menor porte, limitando a capacidade do governo de produzir impactos significativos em determinada área de atuação.

Um dos aspectos dos planos federais que precisam ser aperfeiçoados diz respeito à integração federativa. Afinal, um dos fundamentos para um planejamento sólido reside em que as programações de trabalho adotadas respeitem a repartição constitucional de competências entre os entes federados e sejam compatíveis com a capacidade organizacional instalada ou passível de estruturação para o cumprimento do plano.

Analisando-se o conteúdo das programações federais constantes dos PPAs nos últimos anos, verifica-se que tais requisitos nem sempre são observados. Seja por omissão dos entes subnacionais, seja por concentração de receitas no governo central, observa-se que parte das intervenções planejadas nos PPAs da União se reportam a atribuições que



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

não têm vocação federal e a ações que não cumprem os dois requisitos a justificar intervenção federal, quais sejam: situações que demandam a coordenação de vários entes subnacionais ou realização de despesas de capital de elevado montante.

Duas consequências se seguem: a primeira é a de não se enfrentar a discussão sobre o pacto federativo estabelecido, sobretudo quanto à devolução de receitas aos entes subnacionais; e, a segunda, a de dispersar os esforços da estrutura federal em ações fragmentadas de baixo impacto estruturante. O próprio desempenho das ações fragmentadas fica comprometido pelo círculo vicioso que a falta de equacionamento do desenho federativo acarreta: a União toma para si intervenções que requerem a participação das estruturas estaduais e municipais, mas essas, por força da indisponibilidade de recursos ou como consequência de um processo de aprendizado local impedido, simplesmente não estão preparadas para responder satisfatoriamente.

Outro problema que se agravou a partir da nova metodologia adotada em 2012 diz respeito à falta de informações sobre o custo estimado de cada Objetivo a ser perseguido no horizonte do novo PPA. Isso acarreta sérias dificuldades para o Congresso Nacional, instância revisora do plano.

Um desses entraves reside na impossibilidade de se proceder à análise do custo de oportunidade acerca da alocação proposta dos recursos. O Objetivo 1127, por exemplo, de “ampliar e qualificar o acesso da população ao esporte e lazer, com fortalecimento das ações intersetoriais e redução das desigualdades regionais”, tem como estratégia a realização de 14 metas que compreendem implantação de Centros de Desenvolvimento de Pesquisas em Políticas Públicas de Esporte e Lazer, concessão de benefícios de renúncia fiscal, implantação dos Programas Esporte Lazer da Cidade e Vida Saudável em Academias da Saúde, ampliação e qualificação das ações de formação e assessoramento a gestores e agentes que atuam nas políticas de esporte e lazer, e outras medidas. A ausência de qualquer referência ao custo estimado desse conjunto de intervenções impossibilita que se analise a adequação do volume de recursos para aí carregados, bem como a comparação com alternativas de aplicação desse mesmo montante em outras demandas de política pública, em função de prioridades a serem debatidas com toda a sociedade.

Além da ausência de estimativas de custos, verifica-se ausência de indicadores de desempenho e de regionalização para cada subconjunto de “objetivo-metas-iniciativas” dentro de cada programa temático. Os programas temáticos fazem-se acompanhar de estimativa de despesas, que é global para o conjunto de objetivos-metas-iniciativas, e de indicadores socioeconômicos que apontam apenas para os valores de referência, mas não para os valores a serem obtidos quando todas as ações governamentais tiverem sido executadas. Ou seja, o governo não se compromete com a sociedade sobre quanto vai gastar para alcançar cada objetivo, nem para onde os indicadores deverão apontar ao final do plano, como resultado de suas ações.

Há também uma falta de clareza quanto à consistência financeira do Plano em face das alterações procedidas pelos membros do Congresso Nacional. Como assegurar que as emendas parlamentares de inclusão, exclusão ou alteração de objetivos, iniciativas e metas do PPA resguardem o equilíbrio fiscal do Plano se o custo associado a cada atributo modificado não está disponível? Sendo o PPA documento de orientação do processo alocativo, e não de fixação de dotações orçamentárias, poder-se-ia considerar que os impactos fiscais das iniciativas haveriam de se resolver por ocasião do processo orçamentário anual. É, de fato, o que ocorre na prática da gestão das políticas públicas.



Contudo, jogar para o orçamento anual a definição das programações e valores a executar implica precisamente em se remover do PPA sua função de orientação estratégica. Esvaziado de conteúdo e de funcionalidade, o PPA se configura cada vez menos como instrumento de apoio à tomada de decisões e cada vez mais como cumprimento formal de dispositivo constitucional.

Do ponto de vista metodológico, há problemas com o conceito de “programas temáticos” e com o papel a ser desempenhado pelas iniciativas. Em relação ao programa temático, o PLPPA 2016-2019 mantém o conceito estabelecido no Plano anterior, o qual não guarda qualquer relação com o conceito de programa no sentido doutrinário do termo, ou seja, como um conjunto de ações articuladas para a obtenção de um objetivo definido.

O programa temático é algo mais amplo, que serve não a um, mas a diversos objetivos. Qual seria, então, o propósito de um programa temático? Seria o de congregar diversos “subprogramas” (objetivos, iniciativas e metas)? Se for este o caso, então o programa temático carece de importância conceitual para fins de planejamento, pois que, do ponto de vista da doutrina de planejamento, a relação hierárquica de causalidade se estabelece entre um objetivo e as ações voltadas para sua obtenção. Se o programa temático não se reporta a nenhum problema específico, sendo mero agregador de vários objetivos, como um tema geral de política pública, então ele passa a concorrer com os conceitos já consolidados de função e subfunção, mostrando-se, portanto, desnecessário.

Ademais, não ficou claro qual o papel a ser desempenhado pelas Iniciativas, uma vez que a integração com o Orçamento agora é realizada por intermédio dos Objetivos. As Iniciativas deixaram de declarar “as entregas de bens e serviços à sociedade” (conceito do PPA 2012-2015) e agora, são responsáveis por “declarar os meios e mecanismos de gestão que viabilizam os Objetivos e suas metas explicitando o como fazer”.

Também houve um esvaziamento do processo de avaliação. O PPA 2012-2015 prevê em seu art. 15 que o Poder Executivo encaminhará ao Congresso Nacional relatório anual de avaliação do Plano, que conterà, dentre outros, avaliação do comportamento das variáveis macroeconômicas que embasaram a elaboração do Plano, explicitando, se for o caso, as razões das discrepâncias verificadas entre os valores previstos e os realizados. Todavia, o PL PPA 2016-2019 não faz tal previsão. Há apenas a necessidade de encaminhar ao Congresso a situação, por Programa, dos Indicadores, Objetivos e Metas. Não haverá, portanto, a avaliação dos parâmetros macroeconômicos que embasaram a elaboração da proposta, inclusive, com a devida correção dos indicadores, com vistas à maior aderência à realidade. Trata-se de mais uma medida que reduz a transparência do PPA.

Dificuldades ainda são enfrentadas no que diz respeito aos indicadores do Plano. Primeiramente, não está identificada a relação de causalidade entre a execução de ações e os indicadores associados ao mesmo programa. Esse empecilho à avaliação foi destacado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) nos Relatórios sobre as Contas do Governo dos exercícios de 2004, 2011 e 2013, por ocasião de avaliação dos PPA 2004-2007, 2008-2011, 2012-2015, respectivamente. Além disso, nenhum dos indicadores possui a meta esperada para o final do período. Ou seja, apesar de serem apresentados indicadores que podem ser monitorados, seria interessante que o Governo viesse a se comprometer com metas quantificadas.

Por fim, cabe ressaltar também que, de acordo com o art. 9º do projeto de lei, os valores globais dos programas, os enunciados dos Objetivos e as metas não são limites à programação e à execução das despesas expressas nas leis orçamentárias anuais e nas leis



de crédito adicional. Logo, não existe obrigação de ambas as leis terem os mesmos valores nos respectivos exercícios. O PPA assume desse modo, caráter de diretriz das ações que comporão as peças orçamentárias anuais, sem caráter mandatório.

Concebido em termos distintos do modelo atual, o PPA poderia figurar como ponto de controle periódico sobre a sustentabilidade das decisões pretéritas e a definição de estratégias claras para o futuro. Informações inequívocas sobre o montante de recursos comprometido com a continuidade dos serviços ordinariamente prestados pelo Estado, por oposição ao montante de recursos a serem aplicados em projetos de ampliação ou aperfeiçoamento da atuação governamental, poderiam fornecer aos tomadores de decisão as bases sobre as quais analisar: (i) a adequação de decisões pretéritas sobre a criação de programas de duração continuada, cuja evolução das despesas comanda o grau de comprometimento dos recursos disponíveis; e (ii) a distribuição dos recursos remanescentes entre projetos novos das diversas políticas públicas, cujo perfil de dispersão define a capacidade do Plano de carrear esforços massivos e promover impactos significativos em aspectos selecionados da realidade no curto horizonte de quatro anos.

Todavia, o que se verifica atualmente, é o esvaziamento do caráter informativo do Plano, com significativo enfraquecimento da transparência e da *accountability* democrática.

10. Conclusão

O PL PPA 2016-2019 mantém as inovações trazidas pelo PPA 2012-2015, apenas alguns aperfeiçoamentos pontuais foram propostos. A ligação do PPA com as Leis Orçamentárias agora é feita por intermédio dos Objetivos e não mais das Iniciativas. Todavia, os programas temáticos continuam a contar com um valor de referência acima do qual os empreendimentos serão considerados de grande porte e deverão ser explicitados no Plano como iniciativas. Em geral os valores de referências, que são altos, foram mantidos.

Dentre os pontos analisados nesta nota técnica, podem ser destacados os seguintes:

1) o PPA foi enfraquecido como instrumento de planejamento, pois há uma multiplicidade de planos e programas utilizados pelo governo para comunicar suas ações à sociedade, tais como o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, o Plano Brasil Sem Miséria – PBSM, o Plano de Investimento Logístico - PIL etc;

2) não houve melhoria quanto aos mecanismos de monitoramento e avaliação do Plano, definição de indicadores, avaliação de custos e integração federativa;

3) houve um esvaziamento dos Relatórios de Avaliação, que deixaram de contar com a avaliação do comportamento das variáveis macroeconômicas que embasaram a elaboração do Plano;

4) as Iniciativas, antes definidas como elos de ligação do PPA com a LOA, deixaram de ter qualquer sentido metodológico, sendo responsáveis por *“declarar os meios e mecanismos de gestão que viabilizam os Objetivos e explicitam o como fazer”*;



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

5) Houve mais uma redução no número de Programas Temáticos, de 65 para 56, todavia os critérios para esse “enxugamento” não estão claros;

4) a classificação programática passa a representar um nível de agregação mais elevado que a classificação funcional;

6) a regionalização do plano utiliza diversos critérios, o que impossibilita a extração de relatórios por regiões político-administrativas e estados.

7) os valores de referência são altos e, portanto, ficam excluídos do plano, investimentos plurianuais talvez relevantes, o que compromete a transparência do plano, além de fragilizar o preceito constitucional pelo qual os investimentos plurianuais devem constar do PPA;

8) as mudanças na estrutura do plano dificultam a elaboração de séries históricas das políticas públicas.

Cumpra ao Congresso Nacional o desafio de promover os ajustes necessários ao aprimoramento da proposta.

Brasília, outubro de 2015.

Túlio Cambraia
Consultoria de Orçamento e Fiscalização
Financeira – CD⁹

Luiz Fernando de Mello Perezino
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e
Controle – SF¹⁰

⁹ Consultores designados da CONOF: Júlia Marinho Rodrigues, Fábio Chaves Holanda, Fidelis Antonio Fantin Junior.

¹⁰ Consultores designados da CONORF: Paulo Roberto Simão Bijos, Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos.

**CONGRESSO NACIONAL**

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

ANEXO – VALOR DE REFERÊNCIA DOS PROGRAMAS TEMÁTICOS

Programa – Esferas Fiscal e Seguridade	Valor (R\$ 1)
AGROPECUÁRIA SUSTENTÁVEL	100.000.000
AVIAÇÃO CIVIL	500.000.000
CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO	50.000.000
COMBUSTÍVEIS	100.000.000
COMÉRCIO EXTERIOR	50.000.000
COMUNICAÇÕES PARA O DESENVOLVIMENTO, A INCLUSÃO E A DEMOCRACIA	50.000.000
CONSERVAÇÃO E USO SUSTENTÁVEL DA BIODIVERSIDADE	50.000.000
CONSOLIDAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS)	50.000.000
CULTURA: DIMENSÃO ESSENCIAL DO DESENVOLVIMENTO	50.000.000
DEFESA AGROPECUÁRIA	50.000.000
DEFESA NACIONAL	1.500.000.000
DEMOCRACIA E APERFEIÇOAMENTO DA GESTÃO PÚBLICA	150.000.000
DESENVOLVIMENTO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS	150.000.000
DESENVOLVIMENTO E PROMOÇÃO DO TURISMO	100.000.000
DESENVOLVIMENTO REGIONAL E TERRITORIAL	50.000.000
EDUCAÇÃO DE QUALIDADE PARA TODOS	200.000.000
ENERGIA ELÉTRICA	100.000.000
ESPORTE, CIDADANIA E DESENVOLVIMENTO	200.000.000
FORTALECIMENTO DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE	150.000.000
FORTALECIMENTO E DINAMIZAÇÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR	50.000.000
GEOLOGIA, MINERAÇÃO E TRANSFORMAÇÃO MINERAL	50.000.000
GESTÃO DA POLÍTICA ECONÔMICA, GARANTIA DA ESTABILIDADE DO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL E MELHORIA DO AMBIENTE DE NEGÓCIOS	350.000.000
GESTÃO DE RISCOS E DE DESASTRES	100.000.000
INCLUSÃO SOCIAL POR MEIO DO BOLSA FAMÍLIA, DO CADASTRO ÚNICO E DA ARTICULAÇÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS	50.000.000
JUSTIÇA, CIDADANIA E SEGURANÇA PÚBLICA	200.000.000
MOBILIDADE URBANA E TRÂNSITO	500.000.000
MUDANÇA DO CLIMA	50.000.000
OCEANOS, ZONA COSTEIRA E ANTÁRTICA	50.000.000
PESCA E AQUICULTURA	50.000.000
PESQUISA E INOVAÇÕES PARA A AGROPECUÁRIA	50.000.000
PETRÓLEO E GÁS	100.000.000
PLANEJAMENTO URBANO	30.000.000
POLÍTICA ESPACIAL	100.000.000
POLÍTICA EXTERNA	50.000.000
POLÍTICA NUCLEAR	150.000.000



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

POLÍTICAS PARA AS MULHERES: PROMOÇÃO DA IGUALDADE E ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA	50.000.000
PREVIDÊNCIA SOCIAL	50.000.000
PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL E SUPERAÇÃO DO RACISMO	50.000.000
PROMOÇÃO DOS DIREITOS DA JUVENTUDE	50.000.000
PROMOÇÃO DO TRABALHO DECENTE E ECONOMIA SOLIDÁRIA	50.000.000
PROMOÇÃO E DEFESA DOS DIREITOS DE PESSOAS COM DEFICIÊNCIA	50.000.000
PROMOÇÃO E DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS	50.000.000
PROMOÇÃO, PROTEÇÃO E DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES	50.000.000
PROTEÇÃO E PROMOÇÃO DOS DIREITOS DOS POVOS INDÍGENAS	50.000.000
QUALIDADE AMBIENTAL	100.000.000
RECURSOS HÍDRICOS	250.000.000
REDUÇÃO DO IMPACTO SOCIAL DO ÁLCOOL E OUTRAS DROGAS: PREVENÇÃO, CUIDADO E REINserÇÃO SOCIAL	20.000.000
REFORMA AGRÁRIA E GOVERNANÇA FUNDIÁRIA	50.000.000
SANEAMENTO BÁSICO	200.000.000
SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL	50.000.000
SIMPLIFICAÇÃO NA VIDA DA EMPRESA E DO CIDADÃO: BEM MAIS SIMPLES BRASIL	50.000.000
TRANSPORTE AQUAVIÁRIO	300.000.000
TRANSPORTE TERRESTRE	500.000.000
Programa – Orçamento de Investimento das Estatais	Valor (R\$ 1)
AVIAÇÃO CIVIL	500.000.000
COMBUSTÍVEIS	3.000.000.000
COMÉRCIO EXTERIOR	50.000.000
COMUNICAÇÕES PARA O DESENVOLVIMENTO, A INCLUSÃO E A DEMOCRACIA	500.000.000
ENERGIA ELÉTRICA	1.000.000.000
FORTALECIMENTO DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE (SUS)	150.000.000
PETRÓLEO E GÁS	5.000.000.000
DESENVOLVIMENTO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS	250.000.000
POLÍTICA EXTERNA	50.000.000
TRANSPORTE AQUAVIÁRIO	300.000.000