



“A construção do PPA colabora para criar sinergias”

Leany Lemos

Secretária Nacional de Planejamento do Ministério do Planejamento e Orçamento

Solange Monteiro, do Rio de Janeiro

Setembro começou especial para Leany Ramos. O primeiro dia do mês coincidiu com a primeira sexta-feira – de meses – sem intensas reuniões e trabalhos em torno do Plano Plurianual 2024-27, que acabava de ser divulgado. Com o documento, denso em indicadores, valores, eixos, diretrizes e objetivos interconectados, o Ministério do Planejamento quer resgatar o papel norteador do PPA e defender sua validade como instrumento de apoio ao processo orçamentário. “Tínhamos que desenhar essa trilha, e não são políticas isoladas que vão dizer isso”, afirma Leany, que já foi secretária de Planejamento e Orçamento do Distrito Federal (2015-18) e do Rio Grande do Sul (2019/20). Nesta conversa à *Conjuntura*, ela detalha esse processo, destacando o cuidado de não permitir nenhuma política solta. “Se um programa não consegue apontar objetivo, com indicador e meta, ele tem que cair ou ser reformulado.” Também afirma que, antes mesmo de estar pronto, o PPA já contribuiu para estruturar o trabalho em muitos ministérios. “As pessoas se conhecem, discutem, e isso ajuda o governo a funcionar.”

Conjuntura Econômica — No Brasil, temos a avaliação de que planos plurianuais são malsucedidos em seu objetivo de nortear a elaboração orçamentária e o cumprimento da política fiscal. Onde considera que erramos?

Em primeiro lugar, acho que temos um problema que é o de viver muitos altos e baixos na economia. Especialmente na última década, nossa *performance* de crescimento teve uma média muito baixa. Sob esse contexto, vivemos na emergência do atendimento das necessidades, da pressão por mais orçamento, com uma alocação nem sempre eficiente dos recursos. Isso toma muito tempo dos gestores e afeta o pensar mais de longo prazo, o legado. Também acho que a gente tem

um conjunto de incentivos do ponto de vista eleitoral que faz com que esse sentido de emergência predomine. Nos seis anos em que fui secretária estadual, fizemos a reforma da Previdência do Distrito Federal, a do Rio Grande do Sul, reformas administrativas com efeito fiscal, em busca de uma maior sustentabilidade. Há honrosos exemplos no país de governadores, prefeitos que fizeram esse exercício. Mas, ao mesmo tempo em que se busca olhar para a frente, é preciso cuidar da merenda da escola, o hospital que precisa de um insumo, ou seja, parar para cuidar das urgências.

O segundo ponto são as próprias características do PPA, que foram se perdendo como referencial no nível federal, ao não ser abraçadas como algo que vai ajudar a chegar lá na frente. Tem um terceiro fator que experimentei neste PPA, e que não tinha vivido antes, que foi partir de uma desestruturação total da área de planejamento. Houve uma diáspora de analistas de planejamento e orçamento para outros ministérios, outras áreas. Isso se refletiu na própria estrutura metodológica do PPA anterior, que a gente verifica que foi um plano muito desarticulado, pouco elucidativo do que o governo faz, que não reflete as políticas públicas. Isso foi algo que me impressionou muito. De fato, havia inclusive uma diretriz, uma proposta de emenda constitucional de se acabar com o PPA como instrumento de planejamento. Acho que isso adicionou um elemento de complexidade neste momento, bem como um esforço maior nosso para reconstruir algumas áreas. Foi uma oportunidade de repensar o que se quer trazer para um planejamento, como fazer para que ele seja melhor. Diferentemente

do orçamento, que é mais regulado, o PPA conta com mais flexibilidade. O lado bom disso é que pode se ajustar; o lado ruim, é o da institucionalização, que precisa ser reforçada.

Não se trata de que o orçamento seja mais claro, mais definido. Ao contrário. Este às vezes pode ser até mais nebuloso, no sentido de trazer uma informação muito importante, da despesa, mas sem clareza sobre *performance*. Em entrevistas anteriores, já ouvi o questionamento: “Mas ninguém liga para o PPA...”. Veja, temos três instrumentos de orçamentação: o PPA, a LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e a LOA (Lei Orçamentária Anual). Poderíamos ter um só; isso é uma escolha. Ou poderiam ser dois, ou cinco. Nosso problema não é ter os três, mas a falta de convergência entre os instrumentos. A LDO acaba mais casada à LOA, porque ambas são anuais, uma é diretriz da outra, mas ficaram mais afastadas daquilo que é política pública. Já quando você tem um plano, consegue enxergar esta última de maneira complementar. E que, até por questões de operação, das corporações, acaba não se integrando. Ou seja, é um problema de agenda burocrática, não da concepção, porque a concepção você pode desenhar, converter em um instrumento só. Mas esse é outro tema.

Como se buscou mudar o quadro de baixa confiança na eficácia do PPA?

Costumo falar para a ministra Simone Tebet que planejamento serve para muita coisa, inclusive planejar. Digo isso porque a elaboração de um PPA é um processo que envolve coordenação de governo, o que colabora

para se criar cooperação. As pessoas se conhecem, discutem, e isso ajuda o governo a funcionar. Ou seja, além de uma peça que vai ser gerada, o processo de planejamento em si já traz benefícios colaterais para os governos. Isso é algo que tenho identificado em vários momentos, em diferentes níveis, ao longo dos últimos 10 anos.

Outro benefício é justamente olhar para o médio prazo. Sendo uma peça constitucional, obriga os ministérios – no nível subnacional acontece a mesma coisa – a fazer uma reflexão de início de governo: para onde vamos? O que conseguimos entregar? O resultado final pode ficar um pouco descolado do ponto de vista fiscal, e nosso esforço foi buscar um casamento, para que as metas sejam de fato implementáveis. Para isso, buscamos estabelecer boas métricas, que obrigam o governo a se organizar. Tive o *feedback* de muitos ministérios, principalmente os que foram formados este ano, de que esse processo de fato os ajudou, pois foram obrigados a fazer os programas, a traçar objetivos específicos, indicadores, metas.

Promovemos mais de 125 oficinas. Foram 716 horas com 4,4 mil gestores. Sendo o primeiro semestre de governo, isso de fato colaborou a criar sinergias nesse processo de estruturação. Promovemos uma dinâmica diferente. Como queríamos trabalhar com transversalidade, buscamos que parte das vagas de cada oficina dedicada a determinado ministério fosse ocupada por outras pastas – como Mulheres, Igualdade Racial, Meio Ambiente – e por terceiros para que também pudessem participar. Por exemplo, na oficina do Ministério do Desenvolvimento Regional, alguns bancos quiseram

participar, como o Banco do Brasil, porque opera fundos constitucionais, e o BNDES, devido às sinergias de sua atividade com o tema.

Há várias coisas que pouca gente sabe sobre um PPA. Uma delas é de que é nesse programa que se cola a ação orçamentária. Ou seja, os ministérios têm que prestar atenção nele, pois é dali que sai a macro-orçamentação – que é o pré-MTF (sigla do modelo *medium term framework*), no sentido de que você já tem os grandes números das políticas públicas. Então, em quatro anos, temos 88 programas que somam R\$ 13,3 trilhões. Outra coisa importante é que o PPA não trata apenas de orçamento. Além das ações orçamentárias, que somam R\$ 8,8 trilhões, tem as não orçamentárias – toda a parte de subsídios financeiros, tributários e de crédito, que envolvem R\$ 3,9 trilhões, portanto também precisam ser avaliadas. Afinal, isso também é instrumento de política pública – estão ali recursos do FAT e do FGTS, por exemplo.

Considero que esse processo de elaboração foi muito inovador. Tanto das oficinas para dentro, quanto para fora. A Plataforma Brasil Participativo, aberta a toda a sociedade, teve mais de 4 milhões de acessos e 1,5 milhão de votos. Também houve plenárias estaduais com mais de 34 mil participantes, e Fóruns Interconselhos. No caso da plataforma digital, a incorporação das sugestões se deu a partir de uma seleção dos programas e propostas mais votados de atribuição de cada ministério, que foram encaminhadas para estes analisarem, com sugestões de incorporação. Caso não fossem incorporadas, a decisão teria que ser justificada.

O PPA conta com três camadas: a estratégica, a tática e a gerencial. De 814 propostas, 528 foram incorporadas até no nível gerencial, de entrega de produto, e acho que isso é mais um ponto positivo. Outra inovação importante é que mudamos radicalmente a metodologia, e para isso tivemos que contar com muito apoio. Para se ter uma ideia, nossa equipe tem 30 pessoas – na verdade 40, se contar pessoal administrativo. Somente o Ipea destacou mais de 30 pessoas para nos ajudar. O IBGE colocou à disposição

No PPA, não tem objetivo solto. Cada um tem que ter indicador e tem que ter meta. Se o programa não consegue ter objetivo com indicador e meta, ele tem que cair ou ser reformulado

cinco de seus especialistas durante todo o processo das oficinas, para nos apoiar com os indicadores. Tivemos apoio do BID, da CAF, e foi contratada a Macroplan para dar suporte, como uma espécie de verificador externo da consistência dos programas e dos objetivos dos indicadores.

Acho que com isso conseguimos produzir um trabalho de qualidade, mas claro que queremos fazer mais.

Para dar um exemplo, dos 88 programas do PPA, selecionamos 30 para subir a barra. Definimos que, dada sua volumetria, convergência com a narrativa do presidente, daríamos ainda mais atenção quanto a sua consistência.

Em que medida o processo orçamentário para 2024 – com estreia de um novo arcabouço e com uma meta fiscal que depende de receitas advindas de medidas de arrecadação que ainda precisam ser aprovadas – influenciou nesse trabalho?

Foi difícil, porque a indefinição durou até o último minuto, com a lei do novo arcabouço sancionada praticamente junto do envio da LOA e o encaminhamento do PPA. Para 2024, a gente trabalhou junto, com o mesmo cenário. É importante lembrar que nossos cenários macroeconômicos foram oferecidos pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda, e os limites para cada ano são encaminhados pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF). Então a gente trabalhou com realismo fiscal. Estamos caminhando juntos.

Como esperam que a evolução dos programas e objetivos do PPA seja acompanhada?

Buscamos adensar a visão estratégica, o foco em resultados, e colocamos métrica em todas as camadas. No PPA, não tem objetivo solto. Cada um tem que ter indicador e tem que ter meta. Se o programa não consegue apontar objetivo, com indicador e meta, ele tem que cair ou ser reformulado. Demos muita ênfase nisso, justamente para que o PPA possa ser uma peça que ajude os ministérios. Claro que o governo tem

um monitoramento geral, um relatório anual que manda para o Congresso. Mas aquela não é a camada estratégica, que foi a que recriamos. Também reintroduzimos uma visão de futuro. A Visão de Futuro deste PPA (*que aponta o que se pretende alcançar até 2027*), conta com sete indicadores-chave nacionais com suas metas (*ver quadro ao lado*); sete valores; 35 objetivos estratégicos, os 88 programas que mencionei, e 464 objetivos específicos. É um monte de informações, mas tínhamos que desenhar essa trilha de onde estamos indo, e não são políticas isoladas que vão dizer isso. É um agregado, muita coisa acontecendo ao mesmo tempo, e precisamos ter clareza.

Os objetivos estratégicos ainda estão divididos em três eixos (*desenvolvimento social e garantia de direitos; desenvolvimento econômico e sustentabilidade socioambiental e climática; defesa da democracia e reconstrução do Estado e da soberania*). Isso também foi uma inovação. Além da mensagem do presidente, do plano de governo, fiz pessoalmente 20 entrevistas com ministros, vários em pastas que tinham muitas entregas nessa camada estratégica. Mais de 20 documentos foram estudados – como da OCDE, do Banco Mundial, e da FGV, realizado para o Movimento Brasil Competitivo (conheça aqui: <https://agendabrasil2034.com.br/>). Foram dois meses de trabalho apenas nisso. Afinal, tem que ter estratégia, pois não se pode sair fazendo política pública sem pensar para onde. Até então, os programas estavam soltos. Agora não. Inclusive tivemos que mudar o sistema interno, de *software* mesmo, para fazer esse gerenciamento. Porque cada programa tem que contribuir para ao menos um obje-

Indicadores-chave nacionais do PPA 2024-27

Taxa de extrema pobreza	
Ano-base (2022)	6%
Resultado base (2027)	4,78%
Resultado desejável (2027)	2,72%

Taxa de desemprego (média anual)	
Ano-base	9,25%
Resultado base	10,73%
Resultado desejável	6,63%

Razão entre as rendas dos 10% mais ricos e dos 40% mais pobres	
Ano-base	3,6
Resultado base	3,57
Resultado desejável	3,16

Emissão de gases de efeito estufa (GEE) no Brasil (em Gg)	
Ano-base	1.785.352
Resultado base	1.493.993
Resultado desejável	1.391.123

Produto interno bruto per capita (em R\$ de 2022)	
Ano-base	46.155
Resultado base	48.156
Resultado desejável	53.351

Desmatamento anual no bioma Amazônia (em km²)	
Ano-base	11.594
Resultado base	2.899
Resultado desejável	2.319

	Rendimento domiciliar per capita nas grandes regiões (em milhares de R\$ de 2022)				
	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Ano-base	1,38	1,25	2,32	2,32	2,49
Resultado base	1,44	1,41	2,36	2,4	2,58
Resultado desejável	1,79	1,68	2,72	2,71	2,97

Fontes: Várias, detalhadas no PPA 2024-27, Ministério do Planejamento.
Ver: <https://www.gov.br/planejamento/presidencial-ppa-2024-2027>.

tivo estratégico. Isso tudo implicou um reforço grande na camada tática – introduzimos também indicadores e metas anualizados, regionalizados – e também criamos essa figura da camada gerencial, que é mais flexível, com bens e produtos, também com indicadores e métricas, e também medidas institucionais.

De novo, tudo isso porque plano não é orçamento; orçamento é despesa. Tenho conversado isso com o Paulo (Bijos, secretário de Orçamento Federal): MTF é *expenditure budget*, não é *performance budget*. São instrumentos diferentes, mas complementares. Há toda uma discussão sobre a convergência de instrumentos – em alguns países você nem tem *expenditure budgets*, vai-se direto para o *performance budget*; no Reino Unido são todos voltados para entrega e para resultado. No Brasil, entretanto, há rubricas e ações em que não se têm tanta clareza, por exemplo, quanto se tem no Bolsa Família. E, nesse caso, acho que o PPA tem um pouco mais de abertura. Além disso, como mencionei, planejamento tem toda essa parte que a gente falou, das despesas não orçamentárias, e medidas institucionais, porque o que governo também faz ou deixa de fazer em um aspecto regulatório, de gestão, pode impactar o desenvolvimento, a geração de oportunidades. Por exemplo, se a gente faz a regulamentação do mercado de carbono, isso é uma ação que pode atrair investimentos e que basicamente não gera custo adicional além do da máquina pública. Muitas medidas de gestão também vão nessa linha, como simplificar o sistema alfandegário para melhorar o seu funcionamento. Nesse campo, aliás, somos os piores dos Brics, e isso afeta a competitividade.

Então criamos essa figura de medidas institucionais, de caráter regulatório e de gestão. Temos quase mil mapeadas em todos os ministérios.

E, por último, temos a questão das transversalidades que mencionei, e que também é importante para dar visibilidade. O que esse orçamento está trazendo? Como está contemplando públicos minorizados, ou a agenda ambiental, tão fundamental hoje, a pauta de mulheres, da igualdade racial? Acho que isso é um avanço, porque ali na frente, no or-

O que o governo faz ou
deixa de fazer em um
aspecto regulatório,
de gestão, também
pode impactar o
desenvolvimento, a geração
de oportunidades

çamento, também vai permitir uma identificação melhor de para onde vão os recursos, como eles estão sendo alocados.

No caso dos indicadores-chave, questiona-se a ambição de algumas metas que, se alcançadas, poderiam provocar desequilíbrios. É o caso da taxa de desemprego, onde o PPA

aponta como cenário desejável que seja de 6,6% em 2027, abaixo do que hoje os economistas consideram uma taxa neutra – ou seja, que poderia ser suportada sem gerar pressões como a inflacionária. Como avalia esse diagnóstico?

A discussão sobre o nome das linhas que ilustrariam as metas mereceu horas e horas. O que queríamos era apresentar dois cenários, que configurassem um intervalo (*no caso da taxa de desemprego, além do resultado desejável, de 6,6% em 2027, está o resultado base, de 10,73%*). Cada indicador foi pactuado com o respectivo ministério, que é o guardião dessa meta. De qualquer forma, questionamentos reforçam a importância desses indicadores, pois sua existência é que enseja avaliações, discussões sobre o que é razoável em cada um e possibilidades de revisão. Hoje, ao contrário, vemos cada segmento podendo operar em piloto automático, sem olhar para o conjunto.

E aí vem outra questão que gostaria de mencionar. O PPA deveria ser revisto anualmente, mas isso não acontece, tem sido tratado *pro forma*. Mas a gente quer fortalecer também esse processo de monitoramento, com revisões que tenham consistência. Para nós, o plano entregue é o *kick-off*, o pontapé inicial do debate. Contemplamos a criação de um observatório que envolva sociedade civil, setor produtivo e universidades para acompanhamento dessa camada estratégica. Já temos algumas experiências bem-sucedidas, tanto em municípios quanto em estados. O (Paulo) Hartung fez algo similar no Espírito Santo, em Pernambuco também houve; algumas cidades como Marília (SP) também

têm um acompanhamento da estratégia de planejamento que perpassa governos. Estes mudam, mas se continua acompanhando a evolução dos indicadores. Fiz essa proposta para a ministra. Disse: “não consegui fazer isso no Rio Grande do Sul, nem em Brasília, mas se pudesse fazer aqui seria ótimo justamente para trazer esse debate qualificado”. Afinal, é uma discussão da população como um todo. É fato que nem todo mundo tem acesso à internet para participar, que sempre haverá alguns vieses de representação, mas acho que a criação desses *locus* de debate com a sociedade civil nos coloca no caminho certo.

Como a revisão de gastos e programas governamentais – atividade da pasta de Planejamento a cargo da Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas e Assuntos Econômicos – será incorporada ao PPA?

A secretaria de (Sérgio) Firpo deverá cuidar desses estudos e trazer insumos para a tomada de decisão (*leia entrevista de Firpo ao Blog da Conjuntura Econômica: <https://bit.ly/45iqfXu>*). Lembrando que áreas de avaliação e monitoramento fazem recomendações, que têm de ser apropriadas pelos gestores, e têm de ser de implementação factível. Sabemos que se negarmos a parte política das políticas públicas, não avançamos. Em geral, por mais que recomendações apontem formas mais eficientes, mudanças têm de ser negociadas, não são feitas de uma hora para outra, e muitas vezes acontecem de forma incremental. De toda maneira, é essencial que tenhamos mais informações, avaliações, com base em evidências sólidas, que colaborem com

toda essa elaboração dos programas das políticas em âmbito mais macro.

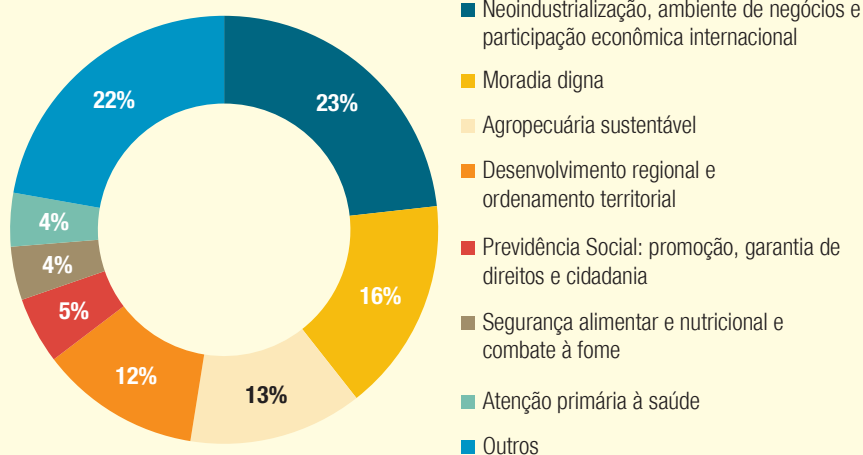
No ministério – e isso é uma fala da ministra –, se a gente conseguir fazer a convergência da elaboração do PPA, que tem diretrizes, com uma orçamentação que converse com essas prioridades que estão estabelecidas, com as transversalidades, e com essas revisões, para que sejam incorporadas, será um processo virtuoso. Mas é um processo a ser construído. Para o ministério levar isso para os finalísticos, para os âmbitos setoriais, demanda certa autoridade, apoio. Então é preciso uma agenda muito forte para fazer isso acontecer. Quando começamos nosso trabalho, pedimos ao Firpo e à Mirela (de Carvalho, secretária adjunta de Monitoramento e Avaliação): façam resumos das 45 avaliações de políticas públicas que já existem – que deram origem à série que lançaram com apoio do BID –, de fácil compreensão, sem citações de modelos, regressões, para apresentarmos nas oficinas, para que todos possam conhecer e saber as recomen-

dações. É um processo que tem que ser retroalimentado.

Em sua análise do PPA, citou a importância da gestão de recursos não orçamentários, e no período até 2027 as medidas relacionadas à neoindustrialização estão no grupo de atividades que lidera essa rubrica (ver gráfico), em especial na parte de subsídios tributários, com R\$ 893 bilhões. Como pretendem monitorar a eficácia na alocação desses recursos?

Essa parte estará a cargo do secretário Firpo, que agora tem uma diretoria para acompanhamento e revisão de subsídios creditícios e tributários. Como falei há pouco, o que a gente espera é que todo esse processo retroalimente o planejamento, e que seja apropriado pelos gestores. Vemos que haverá muito trabalho para a secretaria, que também está se institucionalizando, e terá que fazer escolhas, com base em critérios claros, para promover avaliações do que efetivamente tem impacto. ▣

Distribuição dos recursos não orçamentários por programas finalísticos, 2024-27, (%)



Fonte: Siop. Elaboração: Seplan/MPO.