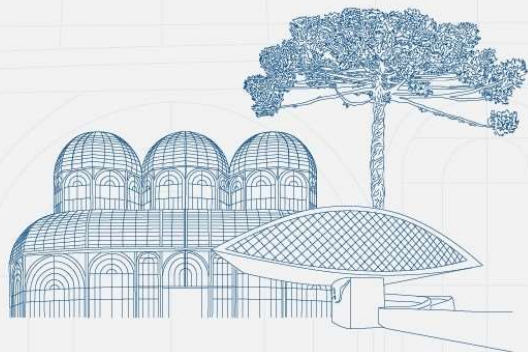




II CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS E CIÊNCIA DE DADOS

O PPA COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO PARA O CRESCIMENTO E DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO

Augustinho Vicente Paludo¹, Rogério Allon Duenhas², Antonio Gonçalves de Oliveira³.

¹ PPGP, UTFPR, augustopaludopaludo@gmail.com.

² PPGP, UTFPR, rogerioduenhas@utfpr.edu.br.

³ PPGP, UTFPR, agoliveira@utfpr.edu.br.

Tipo de apresentação preferencial: presencial ou on-line.

Resumo: O planejamento é um guia para o Estado na busca pelo crescimento e desenvolvimento, visando a sustentabilidade, a redução das desigualdades e a melhoria da vida dos brasileiros. A constituição federal coloca o PPA como o mais importante instrumento de planejamento, ao qual todos os demais planos e programas devem estar alinhados. Todavia, não existe um padrão para a construção desse plano, cujos resultados têm variado muito ao longo dos anos. Nesse contexto, questiona-se por que o plano plurianual é o instrumento de organização do planejamento para o crescimento e desenvolvimento brasileiro? O objetivo é analisar todos os PPA's, mediante pesquisa bibliográfica-qualitativa e quantitativa-descritiva, e técnicas de análise de conteúdo e documental, visando identificar os PPA's que apresentaram os melhores resultados econômicos e sociais. Em conclusão, constatou-se que o PPA tem potencial para ser esse instrumento, mas precisa ser aperfeiçoado; bem como, que o PPA 2004-2007 foi o que obteve os melhores resultados.

Palavras-chave: PPA, Plano Plurianual, Planejamento, Desenvolvimento.

1. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988, reforça a importância do planejamento na administração pública, mediante a instituição do Plano Plurianual - PPA, responsável por estabelecer de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas para as despesas de capital, outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada (art.165, § 1º). A carta magna coloca o PPA no maior patamar, quando o assunto é planejamento, condicionando ao seu conteúdo todos os demais planos e programas (art. 165, § 4º).

Dessa forma, o Plano Plurianual se constituiu no instrumento legal de planejamento de maior alcance no estabelecimento de prioridades e no direcionamento das ações do governo. Ele traduz, ao mesmo tempo, o compromisso com os objetivos do período e o futuro sustentável da nação, assim como a previsão de alocação dos recursos orçamentários nas funções de Estado e nos programas de Governo (Paludo, 2022).

Nesse contexto, a pergunta proposta é como o PPA de fato se reflete em um instrumento de planejamento e desenvolvimento? O objetivo é analisar os PPA's como instrumento de planejamento para o crescimento e desenvolvimento, por meio de pesquisa mista, aplicada e de cunho exploratório, com utilização das técnicas de análise de conteúdo e documental. Foi realizado o levantamento bibliográfico dos temas abordados, concomitantemente com a seleção aleatória, em face da importância para uma análise nacional, de um conjunto de indicadores, tais como: PIB, dívida pública, inflação, trabalho, renda, desemprego e pobreza, segregados por cada período dos PPA's, cujas análises permitirão indicar quais foram os PPA's que apresentaram os melhores resultados.

A relevância e atualidade amparam-se num Brasil com muitas crises. Todavia, houve períodos em que a crise foi vencida e houve crescimento econômico e desenvolvimento social, mas os estudos que analisam, identificam e classificam os PPA's relacionados a esses períodos, são escassos. Acredita-se que o estudo contribui para o planejamento brasileiro, para um melhor conhecimento da sociedade acerca do PPA, e para a ciência, visto que “planejamento, crescimento e desenvolvimento” são temas que despertam interesse de ordem mundial.

Além desta introdução, o artigo contém breve embasamento na literatura quanto ao planejamento, crescimento e desenvolvimento (seção 2); a pesquisa, com o histórico acerca dos PPA's e dos indicadores selecionados (seção 3); a análise dos resultados (seção 4); e a conclusão (seção 5), com resposta à questão proposta.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Planejamento e Administração

O planejamento foi descrito por Fayol, no longínquo 1916, como função da administração, juntamente com direção, organização e controle (Paludo, 2022). Numa visão simples o planejamento é “ato ou efeito de planejar”; todavia, para Paludo & Oliveira (2021, p.71) o planejamento “é um processo racional para a tomada de decisão, com vistas a selecionar e executar um conjunto de ações, necessárias e suficientes, que possibilitarão partir de uma situação atual existente e alcançar uma situação futura desejada”.

Vários fatores pressionaram para a formalização da atividade de planejamento público no Brasil: a complexidade que envolve a administração pública; a escassez de recursos que exige o seu uso racional e eficiente; a missão atribuída ao Estado de solucionar os problemas sociais e promover o bem-estar da população; as crescentes demandas dos cidadãos; a necessidade de promover o desenvolvimento nacional (Paludo & Procopiuck, 2014), assim como a quebra da bolsa de Nova Iorque (1929), a administração burocrática de Weber, e a teoria keynesiana.

Assim, a partir da década 1930, o planejamento brasileiro constitui estrutura e atividade permanente na administração pública brasileira. O planejamento alcança seu auge no período militar (1964-1984), seguido de um período de descrédito com a nova república e a volta da democracia (1995-1990), praticamente foi abandonado no governo Collor de Mello (1991-1992), para se reerguer após a constituição de 1988, no governo Fernando Henrique Cardoso.

2.2 Crescimento e Desenvolvimento

O estudo do crescimento econômico surge com Adam Smith, no século XVIII, ao analisar fatores da formação da riqueza nacional aliados ao aumento dos mercados, visando reduzir custos médios, aumentar os lucros, renda e emprego (Dias & Plein, 2022). Durante quase duzentos anos permaneceu essa ideia de que a maioria dos problemas seriam resolvidos com o aumento da riqueza. A questão social e a questão ambiental, foram galgando espaço no meio público, como preocupação de dirigentes, pressão de setores da sociedade, ou imposição de organismos externos (Carvalho, 2022).

O termo desenvolvimento aparece na década 1940, a partir do estudo das obras de Smith, Marx, Schumpeter e Keynes, focando modelos, características e dificuldades do processo de crescimento (Dias & Plein, 2022). A diferenciação entre crescimento e desenvolvimento ocorreu a partir de 1970, com a compreensão de que o PIB não contempla variáveis importantes como inclusão, saúde, educação, lazer, justiça, segurança, entre outros.

O crescimento econômico encontra-se associado à expansão da economia, mensurado por variáveis quantitativas, sendo a principal o Produto Interno Bruto (Pereira & Wez Jr, 2021).

O crescimento é econômico, mas o desenvolvimento deve ser inclusivo e envolve outras dimensões (Carvalho, 2022): pressupõe que os benefícios do crescimento melhorem a qualidade de vida das pessoas. Os conceitos de crescimento e desenvolvimento são inter-relacionados e complementares; todavia, o desenvolvimento não se limita à acumulação de capital e aumento de renda, pois deve alcançar a justiça social (Pereira & Wez Jr, 2021).

Assim, o crescimento é condição, mas não basta para alcançar o desenvolvimento; o crescimento é econômico, mas o desenvolvimento tem um forte viés social.

Promover o “crescimento econômico, combater a pobreza, proteger a natureza” (Ipea, 2011, p.52), ou promover o bem-estar da coletividade (Paludo, 2022), colocam o Estado como ator central, visto que a classe capitalista não irá priorizar o combate à pobreza, e nenhum outro ator dispõe de poder e meios, semelhantes aos do Estado, para alcançar esses objetivos. Assim, deixar ao mercado a tarefa de desenvolvimento “parece pouco realista em termos de eficácia”, o que torna o papel do Estado “crucial e indelegável” (Carvalho, 2022, p.47;49).

Os mais diversos países, incluindo o Brasil, utilizaram o planejamento como instrumento para promover o crescimento, visando o desenvolvimento da nação (Kliass, 2020; Carvalho, 2022). O desenvolvimento utiliza-se do planejamento, estratégias e processo (Carvalho, 2022); o planejamento visa promover o crescimento e desenvolvimento; e o mau planejamento está entre as causas do subdesenvolvimento e da pobreza (Santos, 2007, p.

13). Assim, se o planejamento não é garantia de sucesso, sem ele o desenvolvimento e a melhora social estão fadados ao fracasso (Paludo & Procopiuck, 2014).

Esse planejamento do desenvolvimento deve ser promovido articuladamente pela União, Estados e Municípios, alcançar todo o território nacional, e abarcar as principais áreas, como “social; cultural; política; institucional; econômica; financeira; científico-tecnológica; regional: comunitária; ambiental; administrativa” (Garcia, 2015, p.189).

Todavia, é difícil ver planos com essas características no Brasil, pois “as amarras mentais e ideológicas nos cegaram para tantas coisas, que acostumamos com o retrocesso, o trágico e a barbárie” (Garcia, 2015, p.193). Têm-se, também, que a cada ciclo político os governos formulam os planos de acordo com suas filosofias e interesses, que podem ser interrompidos se o novo governo tiver visão diferente (Pini, 2022), ou ainda que sejam pelas mesmas pessoas (Carvalho, 2022, p.14), o que tem sido um problema, porque muitos planos precisam de mais de uma década para serem implementados (Cardoso Jr, 2011).

As diversas teorias acerca de desenvolvimento, embora parcialmente divergentes, “convergem quanto a necessidade de o Estado ser capaz de identificar problemas e de formular e implementar políticas que sanem as deficiências percebidas” (Carvalho, 2022, p.44). Para desempenhar esse papel o Estado cria Instituições Públicas.

Um bom plano de desenvolvimento precisa de instituições modernas e fortes na elaboração e implementação. Instituições fortes clareiam a previsibilidade, minimizam incertezas, diferenciam o possível do impossível, melhoram a gestão e coordenação, e tem importante papel na transição de governos (Pini, 2022).

Promover o desenvolvimento pressupõe um Estado forte (não grande), e um governo capaz de articular a capacidade administrativa com a visão de futuro, e estabelecer objetivos e caminhos inclusivos para a nação, em parceria com a iniciativa privada, com coragem para “romper a mesmice” e desenhar um futuro melhor para o país e para todos os brasileiros.

Ainda, pressupõe Governos, que valendo-se das instituições públicas, compreendam as dimensões do território, tenham consciência das necessidades da população e não escondam os problemas, ao mesmo tempo em que estejam aptos para conduzir o processo de transformação da realidade econômica, política, cultural e social, com habilidade e coordenação no trato com todos os atores do processo (Garcia, 2015), de forma a encorajar a população e os empresários a unirem esforços no mesmo caminho (Cardoso Jr, 2011).

Assim, resta claro que é preciso inovar, porque continuar com iniciativas de desenvolvimento que privilegiam o capital, relegando a segundo plano o bem-estar da população obtido pela melhora da educação, saúde, trabalho, assistência social e sustentabilidade ambiental, é “persistir no erro”; pois se o desenvolvimento não modificar para melhor, o político, o institucional e o social, então, não haverá desenvolvimento (Pereira & Wez Jr, 2021, p.30-33).

No Brasil, a partir da constituição federal de 1988, o Plano Plurianual se apresenta como o instrumento de planejamento para a promoção do desenvolvimento.

3. PLANOS PLURIANUAIS - PPA's

Os Planos Plurianuais inauguram uma nova fase no planejamento público brasileiro, agora organizado em programas, com objetivos e metas, e maior preocupação com a questão fiscal.

O aspecto orçamentário diferencia o PPA dos demais planos, porque limita as realizações ao montante das receitas previstas para o período. O PPA é a base, de onde as Leis de Diretrizes Orçamentárias - LDO's retiram as metas e prioridades, e as Leis Orçamentárias Anuais - LOA's importam os programas para alocar dotações em suas ações, e assim permitir que as pretensões do PPA se tornem realidade.

No governo federal o PPA representa o planejamento estratégico; cabe a ele declarar as escolhas do governo, indicar os meios para a implementação das políticas públicas, e orientar a ação do Estado para o alcance dos objetivos pretendidos.

O conceito do PPA foi estabelecido pela Constituição Federal, com competência para estabelecer, "de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada" (art.165, § 1º).

Ainda de acordo com a Constituição de 1988, o Plano Plurianual, se tornou o instrumento legal de planejamento, de maior importância e maior alcance no estabelecimento das prioridades e no direcionamento das ações do governo, condicionando ao seu conteúdo todos os demais planos e programas nacionais, regionais e setoriais (165, § 4º).

O critério adotado pelo PPA para estabelecimento de "diretrizes, objetivos e metas" é a regionalização, e o critério populacional (ADCT, art. 35). O mesmo artigo estabelece que o projeto do plano plurianual será encaminhado ao legislativo até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.

A gestão do PPA é responsabilidade da Secretaria de Planejamento, do Ministério do Planejamento, compartilhada com a Presidência da República, com a Casa Civil, e com os Ministérios e os Órgãos Setoriais. A gestão tem a missão de garantir as condições materiais e institucionais para a execução do plano, com vistas a ampliar as entregas do governo à sociedade, e consiste na articulação dos meios necessários para viabilizar a consecução dos objetivos e metas (Ministério do Planejamento).

No modelo federal, o plano plurianual contempla cinco etapas: elaboração, implementação, monitoramento, avaliação e revisão, demonstradas no quadro 1.

Quadro 1 - Etapas do Plano Plurianual

Elaboração	Base Estratégica	compreende a visão de futuro, valores, diretrizes, eixos temáticos, e objetivos estratégicos; as orientações Estratégica de Governo (diretrizes, objetivos e metas do Presidente eleito); o diagnóstico estratégico (análise interna e externa); o estudo da dimensão territorial; o cenário fiscal; a estratégia de financiamento, e a distribuição dos recursos entre os programas.
------------	------------------	---

	Dimensão Tática (Programas)	define os programas finalísticos, responsáveis pela entrega de bens/serviços a sociedade, com os objetivos, metas e indicadores a eles vinculados. Também define os programas de gestão, para atender despesas com a manutenção e funcionamento dos órgãos e entidades.
Implementação		após a elaboração do PPA, do estabelecimento das Metas e Prioridades pela LDO e da aprovação da LOA - é que ocorre a implementação do PPA, por meio da execução dos programas e ações contemplados com dotações.
Monitoramento		consiste no acompanhamento contínuo da execução físico-financeira dos programas e ações do PPA, permitindo análises para a identificação e superação das restrições.
Avaliação		é um processo de análise das políticas públicas, que compara os resultados estabelecidos com os resultados alcançados - fornecendo subsídios para eventuais ajustes em todo o processo do ciclo de gestão.
Revisão		conclui o ciclo de planejamento, corrigindo as falhas de programação identificadas nos processos de monitoramento e avaliação, no sentido de aprimorar continuamente a atuação do governo.

Fonte: elaboração própria.

Registre-se que a revisão do PPA não é obrigatória, e para que ocorra é necessário interesse e autorização do Poder Executivo. Se a alteração importar em inclusão/exclusão/alteração de programas, a competência é do congresso nacional, cuja proposta deverá ser encaminhada, em forma de projeto de lei (Paludo, 2022).

A contar do primeiro (1991), e incluindo o que encerrou em 31/12/2023, oito planos plurianuais foram elaborados.

Quadro 2 – Aspectos Qualitativos dos PPA's

Período	Conjuntura na Elaboração do Plano	Viés Presidencial	Desafios/Objetivos/Finalidades	Características	Particularidades	Ambiental e Sustentabilidade
1991 - 1995	Período de véspera conturbado econômico, político e socialmente; Na elaboração, pouco favorável	Direita	Controle das Contas Públicas	Plano Improvisado; Programas desorganizados	Primeiro PPA	Sustentabilidade começa a figurar na Agenda Pública
		Adepto do neoliberalismo	Desestatização	Sem Monitoramento; Sem Avaliação	Vigência: cinco anos	
		Minimizava a relevância do Estado, desprezava o planejamento	Abertura Comercial	Plano com Viés Orçamentário; Não Estratégico	Impeachment do Presidente	Sem Ações Significativas Ambientais ou de Sustentabilidade
		Sem Participação Popular				
1996 - 1999 Brasil em Ação	Estabilidade Econômica, oriunda do Plano Real	Centro	Estabilidade Econômica	Atuação por meio de Projetos	Nome Investir para Crescer; conhecido como Avança Brasil	Atuação ambiental limitada, sem transversalidade
		Experiência Pública	Modernizar Estado	Valorização do Planejamento		
		Equipe competente		Descentralização de Programas Sociais	Plano Distante da Realidade Financeira	Sem características de sustentabilidade
		Pouca Participação Popular	Reduzir desequilíbrios Espaciais e Sociais	Diretrizes, Objetivos e Metas Regionalizadas	Não especificou Despesas de Capital; Outras Decorrentes; e Programas de duração Continuada	
			Atuação Mista do Estado com o Mercado	Modernização Nacional		
		Monitoramento e Avaliação			Criou Eixos Integração	
Plano com Caráter Social						
2000 a 2003 Avança Brasil	Estabilidade Econômica	Centro	Consolidar a estabilidade econômica com crescimento sustentado	Plano precedido do Inventário de ações	Introduziu a Gestão por Resultados	Iniciou o caminho para o Desenvolvimento Sustentável:

	Alteração do Marco Conceitual e Metodológico de Planejamento/Orçamento (Decreto 2.829/98 e Portaria 42/99-MP)	Experiência Pública	Desenvolvimento com geração de empregos e renda	Avanço na Integração Orçamento e Gestão	Cinco Eixos Nacionais de Atuação; 28 Diretrizes; 365 Programas	Ambiental avançou para Eixo de atuação
		Equipe competente	Combater pobreza e promover a cidadania/inclusão social	Forte Preocupação Social		
		Pouca Participação Popular	Consolidar a democracia e a defesa dos direitos humanos	Maior uso de Indicadores na Avaliação de Resultados; incluindo a Sociedade	Incentivo a Parcerias com Iniciativa Privada	Ações de sustentabilidade limitadas e não transversais
		Atuação Mista do Estado com o Mercado	Promover os direitos de minorias		Falta de Colaboração Ministros X Técnicos	
2004 - 2007 Um Brasil de Todos	Estabilidade	Esquerda	Consolidar a Gestão por Resultados	Forte Caráter Social	Plano Elaborado com Participação Federativa e Popular	Mescla Ações com pouco investimento Ambiental
		Coalização Centro-Esquerda	Inclusão social e redução das desigualdades sociais	Mantido Programa como Unidade de Gestão; e Estratégia de Longo Prazo		
		Participação Popular	Crescimento com geração de emprego e renda, ambientalmente sustentável	Megaobjetivos incluem dimensões social, econômica, regional, ambiental e democrática	Lançamento de Parcerias Público-Privadas	
	Cenário Majoritariamente Favorável	Maior Atuação do Estado na Economia	Promoção da cidadania e fortalecimento da democracia	Houve Monitoramento e Avaliação	Três Megaobjetivos; 33 Desafios; 387 Programas; 4.000 ações	Pouca preocupação com Sustentabilidade
		Combate a Pobreza		Gerente de Programa Responsável pelo Alcance dos Objetivos	Não limitou Investimentos aos Recursos	
2008 - 2011 Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade	Estabilidade Econômica	Esquerda - com coalizão Centro-Esquerda	Reduzir as desigualdades sociais e regionais; Promover a competitividade, crescimento, geração de empregos, e distribuição de renda; Propiciar acesso universal à educação; Fortalecer a democracia e a cidadania; Implantar infraestrutura logística e energética; promover a preservação e uso sustentável dos recursos naturais; e Inserção internacional e integração sul-americana	Mantido Programa como Unidade de Gestão; e Estratégia de Longo Prazo	Fomento ao Controle Social	Questão Ambiental vira Objetivo de Governo - Todavia, com investimentos medianos
	Popularidade do Presidente	Participação Popular		Estímulo a Investimentos e ao Consumo	Não limitou Investimentos aos Recursos Orçamentários	
	Cenário Favorável	Atuação do Estado na Economia		A priorização do PAC esvaziou o sistema de Monitoramento e Avaliação	Dez Objetivos; Três Megadesafios; Três Eixos; 306 Programas; 4.700 Ações	Preocupação com o Desenvolvimento Sustentável é real, porém pouco efetiva
		Combate a Pobreza			Criação do PAC: PPA perde importância	
2012 - 2015 Mais Brasil	Estabilidade Econômica	Esquerda - com coalizão Centro-Esquerda	Crescimento do investimento, do emprego e da renda	Forte Participação Social	Prêmio ONU pela Participação Social	Fortaleceu a Atuação Ambiental
		Participação Popular	Promover o desenvolvimento regional	Gestão mais flexível e simples	Definiu Planejamento e Visão, e Especificou Valores	
	Cenário Levemente Favorável	Atuação do Estado na Economia	Elevar a qualidade de vida e erradicar a pobreza extrema	Segregou a Dimensão Estratégica e Tática (PPA) da Operacional (na LOA)	Onze Macrodessafios; 65 Programas; Atuação por Áreas	
		Combate a Pobreza	Aprimorar a cidadania, promover a paz e os valores republicanos.	Alteração da Metodologia causou confusão no Monitoramento e Avaliação	Deterioração do Cenário favorável	Fomentou Desenvolvimento Sustentável
2016-2019 Desenvolvimento, Produtividade e Inclusão Social - Pres. Dilma	Crise Econômica, Política e Social	Esquerda - com coalizão Centro-Esquerda	Educação de Qualidade	Boa Participação Social	Objetivos como Elo entre Plano e Orçamento	Preocupação e Investimentos Ambientais
		Participação Popular	Inclusão Social e Redução de Desigualdades	Seguiu metodologia do PPA anterior	Quatro Eixos; 28 Diretrizes; 54 Programas; 308 Objetivos; 1.118 Metas	Viés de Desenvolvimento Sustentável
	Conjuntura Desfavorável	Combate à Pobreza	Ampliação da Produtividade e da Competitividade Nacional	Falta de clareza dos Indicadores		86% das Metas tem vínculo com ODS da ONU
			Fortalecimento das Instituições Públicas	Enfraquecimento do PPA, em face do PAC	Agravamento da Crise; Impeachment da Presidente	
2016-2019 Pres. Temer	Crise Política, Econômica e Social	Centro-Direita	Estabilizar a Economia	Descaracterização do Plano	Controle da Inflação	Neutralidade
		Liberal Moderado				

2020-2023 Planejar, Priorizar, Avançar	Cenário Político, Econômico e Social - relativamente estável	Direita Extrema	Garantir a estabilidade macroeconômica;	Baixa Participação Social	Desprezo pelo Planejamento	Teoria: preocupação ambiental; Prática: sem preocupação
		Minimizar o Estado	Promover alocação eficiente dos recursos	Alteração da Estrutura Administrativa	Treze Diretrizes; 15 Temas; 6 Eixos; 66 Programas	Maior liberdade para Desmatamentos, Queimadas e Exploração na Amazônia
		Fortalecer o Mercado		Extinção do Ministério do Planejamento		
	Corrupção no centro do debate	Baixa Preocupação Social	Melhorar o ambiente de negócios, promover a concorrência e inovação	Modelo Lógico para Avaliação de Resultados	Pandemia de Covid	Sem características de sustentabilidade
		Populismo Evangélico			Propôs Extinção PPA	
		Divisão: Nós e Eles				

Fonte: Elaborado a partir de Paludo & Procopiuck (2014); Cardoso Jr & Cunha (2015); Giacomoni (2018); Couto & Cardoso Jr, (2020); Conti (2020); Kliass (2020); Enap (2021); Paludo (2022); Carvalho (2022).

O quadro 2 apresenta a síntese das informações qualitativas vinculadas a cada um dos planos plurianuais brasileiros.

3.1 Indicadores Para Avaliação dos PPA's

Para identificar os resultados em termos quantitativos, foram utilizados indicadores.

Quatro 3 – Resultados na Vigência dos PPA's

Período	PIB-Produto Interno Bruto		Inflação IPCA	Dívida Pública Líquida - Bi	Emprego			Salário Médio Em Sal.Minimo	Taxa Desocupação	Pobreza
	Per capita Real	Taxa Real			Total	Formal	Informal			
1991	3.469,27	1,03%	472,70%	66.497	64.359.880	34.110.737	30.249.144	5,50	13,30%	86.322.243
1992	3.401,40	-0,54%	1119,10%	83.252	65.009.980	34.650.319	30.359.661	5,12	7,20%	86.865.099
1993	3.474,38	4,92%	2477,15%	85.719	63.239.503	34.844.966	28.394.537	4,88	6,80%	89.683.859
1994	3.603,21	5,85%	916,46%	106.291	64.740.930	35.523.348	29.217.582	5,57	6,00%	81.949.448
1995	3.889,58	4,22%	22,41%	120.688	66.242.357	36.186.875	30.055.482	5,71	6,70%	74.215.036
1996	4.406,15	2,21%	9,56%	183.274	64.962.174	35.950.067	29.012.107	5,68	7,60%	75.120.955
1997	5.317,99	3,39%	5,22%	226.925	66.164.549	36.152.310	30.012.239	5,68	8,50%	77.126.396
1998	5.665,91	0,34%	1,65%	322.166	66.789.557	36.720.898	30.068.659	5,47	9,70%	74.326.104
1999	5.888,13	0,47%	8,94%	407.238	68.357.070	37.493.853	30.863.217	5,14	10,40%	80.137.986
2000	6.534,31	4,39%	5,97%	506.049	70.393.588	39.385.212	31.008.375	5,00	11,50%	82.311.031
2001	6.899,54	1,39%	7,67%	648.685	72.430.105	40.090.063	32.340.042	4,80	10,10%	84.484.075
2002	7.596,29	3,05%	12,53%	859.712	74.936.282	41.462.245	33.474.037	4,70	9,90%	82.563.438
2003	8.332,61	1,14%	9,30%	901.263	75.816.459	42.388.982	33.427.477	4,70	10,50%	88.056.801
2004	9.935,76	5,76%	7,60%	961.136	81.111.481	45.633.319	35.478.162	4,65	9,70%	83.709.394
2005	10.921,83	3,20%	5,69%	1.010.241	83.075.389	47.369.587	35.705.802	4,62	10,20%	76.921.621
2006	12.063,31	3,20%	3,14%	1.091.255	85.143.006	49.093.457	36.049.549	4,59	9,20%	66.320.312
2007	13.519,49	3,70%	4,46%	1.181.418	86.752.007	51.140.308	35.611.699	4,56	8,90%	63.210.257
2008	14.966,94	6,30%	5,90%	1.175.203	88.235.008	52.888.064	35.346.944	4,53	7,80%	55.961.289
2009	16.094,29	0,20%	4,31%	1.378.129	88.808.009	53.640.037	35.167.972	4,50	9,10%	53.663.626
2010	18.389,58	7,50%	5,91%	1.495.285	86.402.010	52.592.903	33.809.107	4,47	6,70%	49.895.786
2011	20.550,41	2,70%	6,50%	1.536.154	89.634.011	54.972.539	34.661.472	4,44	7,30%	46.127.946
2012	22.491,80	0,90%	5,84%	1.581.281	90.595.011	55.507.563	35.087.448	4,41	6,70%	40.432.011
2013	24.796,66	2,30%	5,91%	1.660.187	92.172.018	57.284.909	34.887.109	4,09	7,10%	39.150.981
2014	26.564,31	0,10%	6,41%	1.915.773	92.964.013	58.446.475	34.517.538	3,95	7,50%	34.079.573
2015	27.394,16	-3,80%	10,67%	2.272.217	92.368.015	57.868.561	34.499.454	3,70	9,10%	57.915.185
2016	28.268,02	-3,50%	6,29%	2.994.967	90.176.016	55.088.528	35.087.488	3,21	12,20%	62.131.036
2017	30.716,23	1,10%	2,95%	3.505.361	92.230.016	54.996.759	37.233.257	3,03	11,90%	62.863.364
2018	32.930,71	1,30%	3,75%	3.832.958	93.307.017	55.079.132	38.227.885	3,02	11,70%	62.488.885
2019	34.755,84	1,40%	4,31%	4.231.844	95.517.018	56.431.454	39.085.564	2,93	11,00%	60.379.356
2020	35.022,53	-3,90%	4,52%	4.231.844	87.226.520	52.772.045	34.454.475	2,81	14,20%	58.567.762
2021	39.277,09	5,00%	10,06%	5.359.710	95.749.020	57.162.165	38.586.855	2,44	11,10%	62.500.000
2022	46.001,70	2,90%	5,79%	5.691.840	98.371.931	60.203.622	38.168.309	2,40	7,90%	59.976.000
2023	47.378,45	3,00%	4,80%	6.000.000	99.130.079	60.964.998	38.165.080	2,30	8,00%	60.000.000

Quadro elaborado a partir das seguintes fontes: PIB (Real Tabela 6784-Sidra; Percapita Tabela 6784-Sidra e Tabela 6-IBGE; 1991-1995 Ipeadata. Taxa de Crescimento IBGE); Inflação (índice do IPCA, 1991 a 2022 Tabela 1737-IBGE); Dívida (Dívida Pública Líquida, Ipeadata 1991 a 2000; Bacen 2001-2022); Emprego (Formais tabela 8517, 9127-IBGE e PNAD item 4; Informal Tabela 1.21 e PNAD item 4. Total é a somatória); Salário (Salário Médio, Tabela 6390-IBGE e Ipeadata); Pobreza (Período 1991a2014 Ipeadata; 2015-2022 IBGE); Desemprego (Ipeadata 1991-2014; PNAD 2015-2022). Os dados de 2023 são estimativos.

O quadro 3 apoia-se nesse conjunto de indicadores para indicar os resultados dos planos.

4. ANÁLISE DOS RESULTADOS

Sob a ótica administrativa, os primeiros dois PPA's não constituíram planos como instrumentos de gestão estratégica; configuravam um investimento plurianual, praticamente sem análises e avaliação, sem gestão de prioridades e com sérios problemas de coordenação.

Em três décadas de PPA's, houve esforço de governos e instituições públicas no sentido de aperfeiçoar o planejamento, e mediante o uso de novas metodologias, técnicas, tecnologias e conhecimentos, os planos se tornaram mais estratégicos e transparentes. A questão social, a questão ambiental e a sustentabilidade estiveram presentes a partir do terceiro PPA.

Todavia, mesmo com a evolução, persistem a questão da vontade política e da influência econômica; e a transição para ganhos sociais e o desenvolvimento sustentável continuam objetivos a serem conquistados; e as pretensões de mudanças têm encontrado resistência dos grupos dominantes (Garcia, 2015; Conti, 2020; Carvalho, 2022).

Os resultados apurados pelos indicadores (quadro 3) foram transformados em percentuais, para constituir uma base única de análise, capaz de permitir a comparação entre os PPA's. O último ano foi dividido pelo primeiro ano para o PPA 91-95, e o último ano do PPA avaliado dividido pelo último ano do PPA anterior, para os demais.

Quadro 4 – Síntese dos Resultados dos PPA's

PPA	PIB		Inflação IPCA	Dívida Pública Líquida	Emprego			Salário Médio Em Sal.Mínimo	Taxa De- socupação	Pobreza
	Per capita Real	Taxa Real			Total	Formal	Informal			
1991-1995	+ 12,00%	+ 15,48%	5007,82%	+ 81,49%	+ 2,92%	+ 6,09%	-0,64%	+ 3,96%	-49,62%	-14,03%
1996-1999	+ 51,38%	+ 6,41%	25,37%	+ 237,43%	+ 3,19%	+ 3,61%	+ 2,69%	-11,01%	+ 55,22%	+ 7,98%
2000-2003	+ 41,52%	+ 9,97%	35,47%	+ 121,31%	+ 10,91%	+ 13,06%	+ 8,31%	-8,60%	+ 0,96%	+ 9,88%
2004-2007	+ 62,25%	+ 15,86%	20,89%	+ 31,08%	+ 14,42%	+ 20,65%	+ 6,53%	-2,98%	-15,24%	-28,22%
2008-2011	+ 52,01%	+ 16,70%	22,62%	+ 30,03%	+ 3,32%	+ 7,49%	-2,67%	-2,63%	-17,98%	-27,02%
2012-2015	+ 33,30%	-0,50%	28,83%	+ 47,92%	+ 3,05%	+ 5,27%	-0,47%	-16,66%	+ 24,66%	+ 25,55%
2016-2019	+ 26,87%	+ 0,30%	17,30%	+ 86,24%	+ 3,41%	-2,48%	+ 13,29%	-20,83%	+ 20,88%	+ 4,25%
2020-2023	+ 36,32%	+ 7,00%	25,17%	+ 41,78%	+ 3,78%	+ 8,03%	-23,46%	-21,46%	-27,17%	-0,63%

Fonte: elaboração própria.

O quadro 4 permite a análise comparativa dos resultados, considerando todos os planos plurianuais. O destaque verde indica o primeiro, o azul o segundo, e o bege o terceiro melhor resultado; na outra ponta, o destaque cinza indica o pior resultado.

Agrupando os três melhores resultados, em ordem decrescente, têm-se: PIB percapita real (2004-2007, 2008-2011, 1996-1999) e taxa real de crescimento (2008-2011, 2004-2007, 1996-1999); Inflação (2016-2019, 2004-2007, 2008-2011); Dívida pública (2008-2011, 2004-2007, 2020-2023); Emprego total (2004-2007, 2000-2003, 2020-2023), formal (2004-2007, 2000-2003, 2020-2023), informal (2016-2019, 2000-2003, 2004-2007); Salário médio em valores (1991-1995, 2000-2003, 2004-2007), em salários-mínimos (1991-1995, 2008-2011, 2004-2007); Taxa desocupação (1991-1995, 2020-2023, 2008-2011); Pobreza (2004-2007, 2008-2011, 1991-1995).

Considerando o conjunto de indicadores analisados, o Plano Plurianual que apresentou os melhores resultados foi o PPA 2004-2007. A análise qualitativa encontra-se no quadro 2.

5. CONCLUSÃO

A maioria dos autores considera o planejamento indispensável para o crescimento e desenvolvimento, e para o alcance de objetivos e metas (Carvalho, 2022). Se no passado distante o planejamento era elaborado segundo o interesse do “Rei”, com a evolução essa lógica mudou, e a inteligência administrativa assume a primazia na elaboração dos planos (Ipea, 2011). O Estado era o decisor absoluto, mas no contexto da governança o planejamento é participativo, com a intervenção de atores sociais (Paludo, 2022).

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 instituiu o plano plurianual, ao qual todos os demais planos e programas nacionais, regionais e setoriais devem estar em harmonia; e o PPA se tornou o instrumento de planejamento público de maior importância.

Os PPA’s foram aperfeiçoados e se tornaram mais estratégicos e transparentes. Todavia, mesmo com a evolução, não conseguiram quebrar o paradigma da enorme desigualdade social brasileira; pois ganhos sociais obtidos num PPA são facilmente subtraídos em períodos seguintes, pelo “abandono da priorização de políticas sociais” (Carvalho, 2022, p.182).

Conclui-se que o plano plurianual é o instrumento de fato que organiza o planejamento para o crescimento e o desenvolvimento brasileiro; todavia, mais no campo potencial do que real, haja vista suas limitações; e que o PPA 2004-2007 foi o que apresentou os melhores resultados.

Existem questões a serem solucionadas, para que o PPA seja um instrumento adequado para guiar o planejamento brasileiro: (i) no primeiro ano do mandato presidencial, o PPA, a LDO e a LOA foram aprovadas pelo governo anterior, com prioridades divergentes; (ii) a “dicotomia entre acolher um modelo de plano com caráter mais estratégico e menos orçamentário, ou vice-versa” (Conti, 2020, p.214). O estratégico é mais voltado aos objetivos políticos do governo, enquanto o orçamentário é mais voltado as questões técnicas e de equilíbrio fiscal; (iii) a necessidade de fortalecimento institucional e do próprio PPA, evitando a proliferação

de outros planos, que acabam por diminuir a importância do planejamento governamental (Conti, 2020); (iv) a falta de padrão do PPA, cuja procura por um modelo ideal continua.

Ainda, mesmo na vigência dos PPA's, o planejamento brasileiro continua marcado por decisões políticas não democráticas e influências econômicas (Silva, 2015), que continuam a ditar as regras e a definir as prioridades (Carvalho, 2022).

A ênfase no social (ou no mercado) é uma escolha política (Carvalho, 2022); mas a solução não é trivial: ainda que se tenha vontade política e capacidade administrativa, existem barreiras de ordem política, econômica, social e técnica; eventos imprevisíveis adversos, e alternância de governos com ideologias e prioridades antagônicas, que podem dificultar a implementação e os resultados dos planos.

Têm-se que instituições fortes, com boa governança, e uma sociedade atuante, podem limitar a discricionariedade dos governantes e diminuir a influência do capital: o que permitiria um planejamento participativo e com melhor qualidade, focando também nas questões sociais e de sustentabilidade. Para que isso aconteça, primeiro devemos minimizar as ideologias, respeitar a diversidade da nação, e reconhecer que a soma de esforços (políticos, institucional e da sociedade) pode ser o motor para um planejamento dum PPA que promova o crescimento, o desenvolvimento, a resolução de problemas, a sustentabilidade e a melhoria da qualidade de vida de todos os brasileiros.

A análise profunda do PPA que apresentou o melhor resultado, fica como sugestão para novos estudos: para entender o porquê e se os meios aplicados podem ser reutilizados para alcançar novos bons resultados.

Referências

- Brasil, Constituição Federal de 1988. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 25.07.2023.
- Brasil, Manual de Elaboração do Plano Plurianual. <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/manual-do-ppa-2024-2027.pdf>. Acesso em 25.07.2023.
- Cardoso Jr. Jose C. A Reinvenção do Planejamento Governamental no Brasil. IPEA, Brasília, 2011.
- Cardoso Jr, José C; Cunha, Alexandre dos S. Planejamento e Avaliação de Políticas Públicas. Brasília, Ipea, 2015.
- Carvalho, Delio Noel Gomes. A incorporação das premissas de desenvolvimento sustentável ao planejamento governamental brasileiro – O plano plurianual (PPA). Tese, Universidade Federal de Lisboa-Portugal, 2022.
- Conti, José M. Planejamento Orçamentário da Administração Pública no Brasil. Editora Blucher, São Paulo, 2020.
- Couto, Leandro F; Cardoso Jr, Jose C. A Função dos Planos Plurianuais no Direcionamento dos Orçamentos Anuais. Brasília, Ipea, 2020.

- Dias, Luiz C; Plein, Clerio. Crescimento Econômico, Desenvolvimento Econômico e Desenvolvimento: afinal sobre o que tratam estes conceitos? Gestão e Desenvolvimento em Revista V. 10, jul-dez/2022.
- Enap. Instrumentos de Planejamento: PPA, LDO e LOA, 2021. Curso disponível em: <https://www.escolavirtual.gov.br/curso/404>.
- Garcia, Ronaldo C. Alguns Desafios ao Desenvolvimento do Brasil. Brasília, Ipea, 2015.
- Giacomoni, James. Orçamento Público, 17ª ed. São Paulo, Atlas, 2018.
- Granjeiro, J. Wilson. *Administração Pública*, 12a ed. Brasília: Westcon, 2006.
- Ibge - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. <https://www.ibge.gov.br/>. Acessos diversos em 2023.
- Ipea - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. <https://www.ipea.gov.br/portal>. Acessos diversos em 2023.
- Kliass, Paulo. Planejamento do Desenvolvimento Econômico e Plano Plurianual no Brasil. Brasília, Ipea, 2020.
- Leão, Fábio. O Planejamento do Desenvolvimento no Brasil Recente na Visão de Ignácio Rangel. Revista Economia Política do Desenvolvimento Maceió, Dez-2017.
- Paludo, Augustinho V. Administração Pública, 10ª ed. Juspodivm, Salvador, 2022.
- Paludo, Augustinho V; Oliveira, Antonio G. Governança Organizacional Pública e Planejamento Estratégico Para Órgãos e Entidades Públicas. Editora Foco, São Paulo, 2021.
- Paludo, Augustinho V; Procopiuck, Mario. Planejamento governamental: referencial teórico, conceitual e prático, 2ed. São Paulo: Atlas, 2014.
- Pereira, Arcelo L; Weis Jr, Waldemar J. Crescimento e desenvolvimento: revisão e discussão. Revista da FAE, Curitiba, v. 24, 2021.
- Pini, Gustavo M. Estagnação e Crescimento: A Importância das Instituições no Desenvolvimento Econômico Brasileiro no Século XXI. INSPER, SP, dezembro, 2022.
- Santos, Milton. Economia espacial. São Paulo, Edusp, 2007.