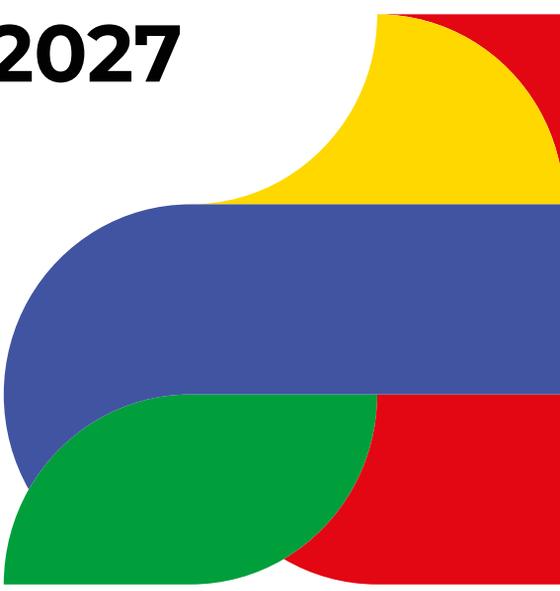


**4**

# **Dimensão estratégica do PPA 2024-2027**



**Ariel Cecilio Garces  
Claudio Amitrano  
Márcio Gimene de Oliveira  
Helder Rogério Sant'Ana Ferreira  
Suripongse Naibert Chimpliganond**



# 1. Introdução

Este capítulo visa tratar da elaboração da Dimensão Estratégica do Plano Plurianual (PPA). Ela é composta por Visão de Futuro, Valores, Diretrizes Estratégicas, Eixos, Objetivos Estratégicos, Indicadores-chave nacionais e metas anualizadas até 2027. A Dimensão Estratégica traduz as linhas estratégicas definidas pelo Governo Federal para a implementação de políticas públicas, tendo como horizonte o período de quatro anos. Uma das suas principais funções é orientar a elaboração dos programas, a definição de resultados e entregas. No processo de sua definição, a referência central foi o plano de governo do presidente eleito (Coligação Brasil da Esperança, 2022). Também foram consultados mais de vinte documentos nacionais e internacionais, além de contar, também, com a participação estreita do conjunto dos ministérios e da sociedade civil, por meio do Fórum Interconselhos, que validou vários dos atributos da estratégia.

No texto da Mensagem Presidencial, a Dimensão Estratégica foi estruturada em cinco partes. Teve como ponto de partida uma análise situacional e retrospectiva do Brasil nos últimos dez anos, que identificou os principais ativos e passivos do país nas dimensões social, econômica, ambiental, inserção global e institucional. Na sequência introduziu, pela primeira vez em um PPA, uma visão prospectiva do Brasil, com as principais tendências em curso no contexto mundial e nacionais, seus impactos e oportunidades para o país. Esses insumos contribuíram para a elaboração da Visão de Futuro 2027 com valores e diretrizes, associada a um conjunto de indicadores-chave nacionais com metas em sistema de banda. A quarta parte compreendeu os eixos temáticos em torno dos quais o PPA organiza a compreensão da realidade brasileira e as grandes escolhas, representadas pelos objetivos estratégicos associados a cada eixo, com seus respectivos indicadores e metas. Importa destacar a inovação na Dimensão Estratégica de inclusão de uma perspectiva quantitativa da estratégia adotada. Em paralelo, fixou-se para o PPA a perspectiva macroeconômica para o período de 2024 a 2027 a fim de garan-

tir que as escolhas sejam suportadas por expectativas realistas e sustentabilidade fiscal, esses parâmetros serviram de referência para o estabelecimento das metas.

Importante ressaltar que, em todos os processos anteriores de elaboração do PPA, aqueles que apresentaram Dimensão Estratégica não tiveram seu conteúdo compartilhado com os ministérios antes do início da elaboração dos programas. É uma contribuição para que os programas estejam alinhados com as orientações estratégicas, permitindo que os processos de monitoramento e avaliação de cada programa sejam também orientados pela dimensão estratégica do plano. Também nos PPAs anteriores, a camada estratégica não fazia parte da legal, constando tão-somente da Mensagem Presidencial. Hoje, ela constitui-se do Anexo I da Lei 14.802, de 2024, a Lei do PPA.

Neste ponto interessa fazer uma breve contextualização do momento histórico em que este PPA foi elaborado. A extinção do Ministério do Planejamento em 2019, e a aglutinação das competências da Secretaria de Planejamento em uma subsecretaria subordinada à Secretaria de Orçamento Federal, no então Ministério da Economia, provocou uma redução considerável da equipe encarregada do planejamento governamental. Esta mudança organizacional teve como consequência a desmobilização da equipe especializada do governo, bem como a desarticulação da rede setorial de elaboração do PPA, fato já relatado em capítulos anteriores. A recriação do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO) em 2023 e a reconstituição da unidade de planejamento como uma Secretaria - a Secretaria Nacional de Planejamento (SEPLAN) - exigiu um esforço para reconstrução do sistema de planejamento do País, o que incluiu o fortalecimento da equipe, com recrutamento e seleção de pessoas, a revisão técnica da metodologia, o resgate do conhecimento disperso e a readequação dos sistemas e processos de trabalho. A elaboração do PPA em um contexto complexo como este foi um grande desafio, o que demandou estabelecer parcerias com instituições capazes de aportar, no tempo requere-

rido, competências apropriadas para ampliar a capacidade de resposta da SEPLAN, como o IPEA e a ENAP.

Muito importantes neste contexto foram, além das parcerias governamentais, o convênio de Cooperação Técnica firmado entre o MPO e a *Corporación Andina de Fomento* (CAF) e a parceria com BID, no âmbito de cooperação já existente, com o objetivo geral de fortalecer o processo de planejamento estratégico do governo brasileiro e, especificamente, apoiar a construção, consolidação, verificação de qualidade e validação da dimensão estratégica para a elaboração do Plano Plurianual 2024-2027. Tal parceria resultou contratação de consultoria técnica específica, com o papel de dar suporte à elaboração de insumos, como também, eventualmente, revisar e dar suporte à análise de consistência lógica dos seguintes conteúdos, tratados ao longo deste documento: 1. Análise Situacional e Retrospectiva do Brasil; 2. Tendências Mundiais; 3. Contexto Macroeconômico; 4. Visão de Futuro 2027, Valores e Diretrizes; 5. Eixos Temáticos; e 6. Objetivos Estratégicos.

Participaram do processo de elaboração da Dimensão Estratégica do PPA 2024-2027 a SEPLAN, o IPEA, os ministérios, o Fórum Interconselhos e o suporte técnico fornecido pelos multilaterais, CAF e BID, que acompanhou todas as etapas<sup>7</sup>. Uma proposta inicial elaborada pela SEPLAN recebeu contribuições do IPEA e outros atores, antes de ser apresentada aos ministérios e ao Fórum Interconselhos. No Fórum Interconselhos foram sugeridas novas redações para a Visão de Futuro, Valores, Diretrizes, Eixos e Desafios. Enquanto isso, os ministérios fizeram sugestões de ajustes nos Objetivos Estratégicos durante o 1º ciclo de oficinas de elaboração do PPA. A partir dos aperfeiçoamentos sugeridos, a SEPLAN elaborou uma nova versão, que foi apresentada para os ministérios e o Fórum Interconselhos. Em seguida, a partir de uma proposta inicial, a SEPLAN consolidou a primeira versão de indicadores e metas para a Visão de Futuro e os Objetivos Estratégicos. Esses indicadores e metas foram enviados para apreciação dos ministérios mais

7 A Consultoria contratada pelos multilaterais foi a Macroplan.

diretamente relacionados a cada temática. Posteriormente, foram realizadas reuniões com cada ministério para esclarecimentos e pactuação da versão final.

Concomitantemente, também com o apoio do IPEA e de consultores técnicos, a SEPLAN elaborou as propostas iniciais de conteúdos referentes à análise situacional e retrospectiva do Brasil e as megatendências mundiais, com seus fenômenos associados e possíveis impactos para o país. Em frente paralela, o IPEA e a Secretaria de Política Econômica (SPE) do Ministério da Fazenda produziram o texto referente à perspectiva macroeconômica para o período do Plano. Essas atividades precisaram ser realizadas de forma simultânea às definições sobre Visão de Futuro, Valores, Diretrizes, Objetivos Estratégicos, Indicadores e Metas em função do curto espaço de tempo disponível entre a formação das novas equipes nos ministérios e o prazo constitucional de 31 de agosto para envio do projeto de lei do PPA ao Congresso Nacional, como já referenciado neste livro.

Este capítulo está estruturado em quatro seções. Na próxima, é apresentado o processo de elaboração da dimensão estratégica do PPA 2024-2027. Em seguida, é feito um breve resumo dos resultados desse processo. Por fim, são apresentadas as lições aprendidas, com sugestões de aperfeiçoamentos do processo de elaboração da dimensão estratégica dos próximos planos plurianuais.

## 2. Processo de elaboração

Nos meses de março e início de abril de 2023 foi elaborada pela equipe da SEPLAN, com apoio do IPEA e de consultores técnicos externos, a primeira versão da Dimensão Estratégica, com a proposta inicial de visão de futuro, valores, diretrizes, eixos e objetivos estratégicos. O Plano de Governo do presidente eleito foi a principal referência para a elaboração da proposta inicial, expressão do projeto de governo e seus compromissos legitimados pelo voto popular, e devem inspirar a definição das políticas pú-

blicas e sua programação para os próximos quatro anos, além de mais de 20 documentos relacionados a planejamento, nacionais e internacionais<sup>8</sup>.

As versões iniciais de Visão de Futuro, Valores, Diretrizes, Eixos e Objetivos Estratégicos foram apresentadas aos ministérios em todas as oficinas do 1º ciclo de elaboração do PPA 2024-2027. Nessa ocasião foi solicitado aos representantes dos ministérios que: a. avaliassem junto às suas equipes a necessidade de ajustes nas redações propostas; b. propusessem novos objetivos estratégicos; e c. identificassem os objetivos estratégicos aos quais cada programa proposto estava mais diretamente relacionado.

A primeira solicitação teve o intuito de ajustar os enunciados inicialmente propostos, considerando as abordagens que cada ministério entendia refletir melhor as políticas públicas sob sua responsabilidade. A segunda visou complementar a lista inicial com novos Objetivos Estratégicos, caso os ali apresentados não fossem suficientes para representar as mudanças necessárias em determinada temática para o alcance da Visão de Futuro. A terceira solicitação visou possibilitar uma conexão clara entre as Dimensões Estratégicas (por meio dos objetivos estratégicos) e tática (por meio dos programas) do PPA. A receptividade dos ministérios foi bastante positiva, tanto pelo conteúdo apresentado quanto pelo ineditismo do compartilhamento, pelo órgão central, de uma proposta inicial de Dimensão Estratégica antes do início da elaboração dos programas do PPA.

Em outra frente, as equipes da SEPLAN, IPEA e o apoio técnico avançavam na análise situacional e retrospectiva do Brasil e no estudo sobre tendências mundiais e suas implicações para o

8 Exemplos de documentos consultados:

- IPEA. Brasil 2035: cenários para o desenvolvimento. Brasília: IPEA/Assecor, 2017.
- MARCIAL, E.C. (org). Megatendências mundiais 2030: o que entidades e personalidades internacionais pensam sobre o futuro do mundo? Contribuição para um debate de longo prazo para o Brasil. Brasília: IPEA, 2015.
- MARCIAL, E.C.; PIO, M.J. (org). Megatendências mundiais 2040: contribuição para um debate de longo prazo para o Brasil. Brasília: Universidade Católica de Brasília, 2023.
- Future Today Institute – 2023 Tech Trends Report Executive Summary, Disponível em: <http://www.futuretodayinstitute.com/trends>, acessado em 16.03.2023.

Brasil, insumos fundamentais para a construção da Visão de Futuro 2027 e dos Objetivos Estratégicos.

O processo de elaboração da Dimensão Estratégica foi dialógico e intensamente participativo. A partir da proposta inicial, cada componente foi sendo aperfeiçoado com contribuições oriundas de uma reflexão coletiva SEPLAN e seus parceiros, da interação com os demais setores do governo, bem como do processo de participação da sociedade civil organizada, de forma articulada com a Secretaria-Geral da Presidência e SEPLAN/MPO.

Em cada componente notam-se as mudanças:

**Quadro 1.** Atributos da Dimensão Estratégica, PPA 2024-2027, Propostas iniciais X resultado

Componente	Proposta inicial da SEPLAN	Mensagem presidencial
Visão de Futuro	Construir uma sociedade justa, inclusiva e plural, onde haja igualdade de oportunidades para todos	Um país democrático, justo, desenvolvido e ambientalmente sustentável, onde todas as pessoas vivam com qualidade, dignidade e respeito às diversidades
Valores	Democracia	Democracia
	Diversidade	Diversidade e justiça social
	Justiça Social	Sustentabilidade socioambiental
	Sustentabilidade	Participação social
	Participação	Excelência na gestão
	Excelência na Gestão	Atuação colaborativa
	Transparência	Responsabilidade fiscal e social
	Soberania	

<b>Componente</b>	<b>Proposta inicial da SEPLAN</b>	<b>Mensagem presidencial</b>
Eixos	Social Econômico Ambiental-territorial Político-institucional	Desenvolvimento social e garantia de direitos  Desenvolvimento econômico e sustentabilidade socioambiental e climática  Defesa da democracia e reconstrução do Estado e da soberania
Objetivos Estratégicos	15 Objetivos Estratégicos	35 Objetivos Estratégicos, sendo:  Eixo 1 - 13  Eixo 2 - 15  Eixo 3 - 7
Indicadores	41 Indicadores-chave nacionais e indicadores de Resultado de Médio Prazo	7 Indicadores-chave nacionais para a Visão de Futuro  62 Indicadores-chave para os Objetivos Estratégicos

**Fonte:** Elaboração própria (SEPLAN/MPO)

## 2.1. Análise situacional e retrospectiva do Brasil

O primeiro passo para a construção de uma boa visão de futuro é elaborar uma resposta consistente à seguinte questão: “onde estamos?”. Para se obter essa resposta, foi necessário elaborar um panorama do quadro atual com ênfase em seus aspectos estruturais (essenciais e não circunstanciais), identificando-se os ativos, atuais ou potenciais, e os problemas ou gargalos subsistentes. A análise situacional e retrospectiva do Brasil foi elaborada a partir do levantamento da situação dos principais indicadores socioeconômicos do

Brasil nos últimos 10 anos<sup>9</sup>. A análise retrospectiva, por um período de, no mínimo, uma década, evitou o foco exclusivo na situação atual, cuja interpretação poderia estar condicionada por fenômenos recentes de natureza conjuntural. Como é de conhecimento de todos, a compreensão e o distanciamento crítico são essenciais ao êxito de qualquer estudo para se embasar a construção do futuro.

Além disso, tal processo foi realizado com base em evidências e em métodos de análise quantitativa e qualitativa. Para a construção desse panorama nacional, foram consultados diversos documentos e bases de dados, de fontes nacionais e internacionais reconhecidas. Quando possível, o desempenho do Brasil foi apresentado em comparação ao de outros países ou blocos econômicos.

A primeira versão já estava construída no início de abril de 2023, de prontidão para ser apresentada, como foi, na 1ª Reunião do Forum Interconselhos, em 18 de abril de 2023, ocasião do lançamento do PPA Participativo.<sup>10</sup>

## 2.2. Tendências mundiais e nacionais

Para se pensar o Brasil à frente e tomar as melhores decisões, é preciso ter consciência das principais transformações em curso no contexto mundial, de seus reflexos sobre a realidade brasileira e do que se pode vislumbrar como oportunidades e riscos para o país.

O futuro é incerto e múltiplo. Comporta inúmeras rupturas e descontinuidades, mas também alimenta processos e mudanças já em curso. Está em construção e se forma à luz dos movimentos de diversos atores sociais. Alguns movimentos, percebidos como mais sólidos, antecipam grandes tendências – são as chamadas “megatendências”. Estas constituem fenô-

9 Essa periodização levou em consideração a importância de assegurar uma amplitude de variáveis socioeconômicas apenas disponíveis com o início da PNAD-contínua a partir de 2012.

10 <https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/noticias/2023/abril/governo-federal-retoma-forum-interconselhos-e-lanca-plano-plurianual-participativo>

menos mundiais, também presentes em âmbito nacional, cuja direção está bem definida e visível o suficiente para se admitir que estarão presentes no período considerado. As megatendências definem desafios – oportunidades ou ameaças – que precisam ser levados em consideração para a construção do futuro desejado.

As oito megatendências (grandes tendências mundiais), elencadas em suporte ao adensamento da visão estratégica deste PPA, foram selecionadas a partir da revisão da literatura de diversos estudos de futuro, mapeados em um esforço de síntese, de forma a compor um quadro não exaustivo, mas suficientemente amplo que permitisse avaliar seus desdobramentos para o Brasil e iluminar as estratégias dos próximos quatro anos.

Da mesma forma que a análise situacional e retrospectiva, o conjunto das megatendências, suas justificativas e repercussões para o Brasil tiveram uma primeira versão construída e consolidada com o apoio das parcerias.

## **2.3. Contexto macroeconômico e fiscal para o período 2024-2027**

A elaboração da seção sobre macroeconomia do PPA ocorreu em um ambiente de cooperação e colaboração entre a SEPLAN, a Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (DIMAC) do IPEA e a Secretaria de Política Econômica (SPE) do Ministério da Fazenda.

No início de março de 2023, após algumas reuniões com a SEPLAN e outras tantas internas ao IPEA, a DIMAC ficou responsável pela elaboração de uma reflexão preliminar acerca do contexto macroeconômico que deveria nortear o PPA.

Do ponto de vista metodológico, o diagnóstico e as projeções do IPEA contaram com a utilização de modelos de previsão de séries de tempo, modelos semiestruturais de médio prazo, assim como análises qualitativas de consistência.

Uma das primeiras questões apresentadas expressava a

importância da compatibilidade entre crescimento econômico, justiça social, sustentabilidade ambiental e equilíbrio fiscal. A política macroeconômica precisava ser compreendida à luz dessa conexão e em linha com os instrumentos de planejamento de médio e longo prazos.

A percepção de que a regra fiscal vigente nos últimos anos fora incapaz de prover as condições macroeconômicas conducentes ao desenvolvimento havia acarretado o compromisso do governo eleito com o estabelecimento de um novo arcabouço fiscal, posteriormente consubstanciado no Regime Fiscal Sustentável<sup>11</sup>.

Desde o início da elaboração do cenário macroeconômico, a discussão sobre a natureza mais flexível, contra cíclica e baseada, simultaneamente, em regras de gasto e de resultado, levaram ao entendimento de que a situação fiscal, sobretudo no que tange à relação Dívida/PIB deveria se estabilizar no médio prazo. Por sua vez, tal arcabouço permitiria um equilíbrio fiscal ao longo do tempo, tendo em vista que a nova regra pressupunha um crescimento das despesas inferior ao das receitas. Ademais, as discussões no Congresso Nacional sobre a reforma tributária indicavam não só a mitigação das distorções de preços relativos provocadas pela estrutura tributária vigente, mas também a possibilidade de maior crescimento econômico, reforçando a possibilidade de um ajuste fiscal gradual e consistente. Essa perspectiva se coadunava com a retomada do papel do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), do Minha Casa Minha Vida (MCMV) e das políticas de desenvolvimento produtivo, preparadas pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC) e outros ministérios.

Durante a elaboração do cenário macroeconômico, estava claro o entendimento de que parte importante da inflação contemporânea decorria de múltiplos e simultâneos choques de oferta que, ainda que secundariamente sancionados pela expansão da demanda promovida durante o período da pandemia de

11 Lei Complementar 200, de 2023.

Covid-19, deveriam cessar, trazendo consigo o relaxamento progressivo da política monetária.

Essa primeira reflexão considerava ainda que, a despeito do aumento da incerteza internacional, decorrente do conflito entre Rússia e Ucrânia e seus desdobramentos sobre os preços de energia, de outras commodities, bem como das demais implicações sobre o comércio mundial, os próximos anos seriam de retorno gradual à normalidade do funcionamento das cadeias internacionais de suprimentos e do comércio de bens finais. Em linha com esse cenário, vislumbrava-se um aumento das exportações brasileiras e uma melhora progressiva, porém moderada, do saldo em conta corrente do balanço de pagamentos.

Neste contexto, os principais motores do crescimento econômico identificados pelo lado da demanda agregada para o quadriênio do PPA seriam o consumo das famílias e, especialmente, as exportações líquidas. Pelo lado da oferta, e em linha com o protagonismo das exportações, a agropecuária permaneceria um setor importante no dinamismo da economia.

O diálogo com a equipe da SPE, IPEA e da SEPLAN propiciou uma reflexão mais acurada sobre a trajetória recente da economia brasileira. Vale destacar que foram feitas algumas reuniões bilaterais entre as equipes do IPEA e da SPE para esclarecer as diferenças metodológicas de seus respectivos modelos e, conseqüentemente, de suas projeções para as variáveis macroeconômicas. Ademais, para além dessas questões, muitas dessas reuniões tinham por objetivo analisar também o contexto macroeconômico da época e suas possíveis repercussões sobre o futuro imediato e no médio prazo. À SEPLAN coube frequentemente conectar essas reflexões e conclusões ao contexto do Plano e sintonizar as análises com os indicadores propostos na dimensão estratégica.

Do ponto de vista metodológico, o uso intenso de modelos de série de tempo, semiestruturais e as análises qualitativas de consistência tiveram continuidade. Entretanto, ganharam em escopo, profundidade e complementaridade, tendo em vista as diferentes abordagens e os distintos tipos e formas de modela-

gem de cada instituição.

Essa complementaridade se refletiu na significativa melhoria da compreensão dos efeitos das políticas monetária e fiscal, antes, durante e imediatamente após a pandemia. A versão final do cenário macroeconômico do PPA 2024-2027 apontava claramente a dificuldade que a política monetária contracionista encontrava para conter o processo inflacionário, ao mesmo tempo que tornava extremamente desafiadora a ampliação do investimento nos curto e médio prazos.

Outro aspecto ampliado, na versão final do documento, foi o diagnóstico sobre o efeito deletério do excessivo endividamento de famílias e empresas, sobretudo as pequenas, sobre o nível de atividade econômica.

A análise da trajetória recente e as perspectivas para o futuro próximo contaram também com informações sobre a natureza e o desenho de políticas governamentais (algumas implementadas ao longo de 2023, outras para os anos subsequentes) para a ampliação dos gastos com investimento (MCMV, PAC e desburocratização da emissão de títulos privados e o estímulo a emissões de debêntures de infraestrutura ambiental e social). Ressaltou-se, ainda, o papel positivo que as recentes políticas para prorrogação de carências e prazos para financiamentos, novas concessões de crédito, assim como as renegociações de passivos para pessoas físicas e jurídicas teriam sobre o crescimento econômico e a geração de emprego. Destacam-se, ainda, as iniciativas nos mercados de seguros e previdência, mecanismos de recuperação de crédito, assim como o conjunto de instrumentos de suporte para Plano de Transformação Ecológica, reformas estruturais e microeconômicas com grande potencial para estimular a atividade econômica.

No que tange às projeções macroeconômicas, a versão final do documento contemplava uma ampliação da taxa média de crescimento econômico no quadriênio do PPA para algo em torno de 2,5%, o IPCA convergindo para a meta de 3,0% a.a. em 2025 e se mantendo nesse patamar até o fim do período, assim como uma taxa de câmbio relativamente estável, ligeiramente

acima de R\$/US\$ 5,00. Em consonância com esses resultados, o PPA projetava uma taxa Selic abaixo de 10,0% em 2024 e cadente até 2027, quando chegaria a um patamar próximo de 7,0%.

No plano fiscal, a versão final do documento ratificou a expectativa de uma melhora na situação das contas públicas e no ambiente de negócios para o período do PPA, sobretudo, em função da aprovação prevista do novo regime fiscal e da reforma tributária. A expectativa era de que o novo arcabouço fiscal seria capaz de conduzir a um resultado primário do governo central equilibrado, já em 2024, com o surgimento e ampliação de superávit nos dois anos subsequentes e uma deterioração do saldo fiscal no último ano do Plano. Tais resultados primários seriam capazes não só de estabilizar as dívidas bruta e líquida no horizonte de vigência do PPA, como reduzir as despesas nominais com juros como proporção do PIB no final do período (de 6,6% para 5,6%).

O equilíbrio fiscal talvez seja um dos maiores desafios do governo e um teste para a metodologia prospectiva deste PPA, tendo em vista as inúmeras variáveis intervenientes, os choques exógenos inesperados e a economia política que permeia as mudanças legislativas no Brasil.

Seja como for, e ainda que as estatísticas do último trimestre de 2023 já recomendem a revisão de algumas projeções, sobretudo as do PIB, o processo de elaboração do cenário macroeconômico parece ter ganhado com a interação formal e efetiva entre a SEPLAN, a SPE (que inclui, em suas previsões, insumos da Receita Federal e da Secretaria de Orçamento Federal) e o IPEA. Essa interação permitiu o aporte de conhecimentos complementares dessas instituições, garantindo maior acurácia das projeções, assim como um melhor entendimento da natureza, do desenho e dos efeitos do passado recente e das políticas em curso sobre o desempenho da economia brasileira.

## 2.4. Visão de futuro 2027, valores e diretrizes

Este PPA inova ao consolidar a visão de futuro em um enunciado-síntese, que descreve a situação desejada até 2027. Esse enunciado-síntese é qualificado e quantificado por dois elementos: os atributos da visão, que se referem às características e elementos essenciais que compõem a situação desejada; e os indicadores-chave nacionais (*Key National Indicators – KNI*), que apoiam a mensuração do progresso em relação ao alcance da visão de futuro. A Visão de Futuro é complementada por um conjunto de valores, os quais são os princípios e as atitudes que embasam as decisões de governo no âmbito do PPA, e por um conjunto de diretrizes, as quais são as orientações que regulam o caminho a seguir, estabelecendo critérios que direcionam as ações para a superação dos desafios compreendidos no plano. Assim, busca-se uma resposta, coerente com a análise retrospectiva e situacional, à pergunta: “onde pretendemos chegar”?

Diferentemente das análises retrospectiva e prospectiva e do contexto macroeconômico, apresentados anteriormente, estes atributos da Dimensão Estratégica foram discutidos e validados pela sociedade civil, representada pelo Fórum Interconselhos<sup>12</sup>. Dessa forma, a versão preliminar consolidada pela SEPLAN, com contribuições de parceiros, foi submetida a este colegiado.

No 1º Encontro do Fórum Interconselhos do Plano Plurianual (PPA) 2024-2027, foram apresentados a Visão de Futuro e seus atributos, os Valores, as Diretrizes, os Eixos e os Desafios da Dimensão Estratégica do PPA foram apresentados e debatidos

12 O Fórum Interconselhos foi criado em 2011, com a missão de reunir periodicamente representantes dos diversos conselhos nacionais e entidades representativas da sociedade civil para colaborarem na elaboração e no monitoramento da execução dos Planos Plurianuais (PPA). Desde sua criação, foram realizados seis encontros como Fórum Interconselhos e três como Fórum Dialoga Brasil, até a interrupção do processo, em 2017. Voltou a se reunir em abril de 2023, no início do processo de construção do PPA 2024-2027. Mais informações: <https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/PPA-participativo/forum-interconselhos>

pelos participantes, que se organizaram em oito grupos de trabalho. Em todos os grupos foram produzidos relatórios com a síntese de consenso e por maioria, ficando, ainda, registradas todas as propostas que não foram priorizadas, que constaram em um anexo ao documento final.

A Secretaria Nacional de Participação Social, a partir dos oito relatórios, realizou uma análise qualitativa dos pontos que foram priorizados, como consenso e por maioria, buscando identificar os pontos comuns entre os GTs. Esse trabalho foi consolidado no Relatório de Sistematização dos Grupos de Trabalho, que apresentou 31 propostas para a Visão de Futuro 2027 e seus atributos; 84 propostas para os Valores e as Diretrizes; e 176 propostas para os Desafios da Dimensão Estratégica do Plano. O resultado demonstrou uma participação vigorosa que contou com um total de 291 propostas de ajustes e inclusões.

O Relatório de Sistematização foi enviado à SEPLAN, que analisou cada contribuição e restituiu ao Fórum Interconselhos uma proposta de adequação de enunciados para a Visão de Futuro 2027 e seus atributos, os Valores, as Diretrizes e os Desafios da Dimensão Estratégica do PPA 2024-2027, de forma a contemplar contribuições deste Fórum.

Nos dias 10 e 11 de julho de 2023 foi realizado o 2º Encontro do Fórum Interconselhos do Plano Plurianual (PPA) 2024-2027, quando foram apresentadas as considerações da SEPLAN sobre as sugestões feitas no 1º Encontro do Fórum e abriu-se espaço para os participantes sugerirem novos aperfeiçoamentos.

O resultado promoveu aperfeiçoamentos na redação da Visão de Futuro, com três alterações acatadas, e de seus atributos (4 propostas acatadas); nos Valores foram três alterações incorporadas; nas Diretrizes houve a inclusão de uma nova e a incorporação de melhorias no texto de outras sete; e nos Desafios, 17 propostas de alterações foram atendidas e houve a inclusão de dois novos desafios no Eixo 1 - Desenvolvimento social e garantia de direitos. O processo detalhado de participação é descrito em capítulos subsequentes.

## 2.5. Eixos temáticos e objetivos estratégicos

Inicialmente, partiu-se da representação da Dimensão Estratégica em quatro eixos: social, econômica, ambiental-territorial e político-institucional. No entanto, para maior aderência e identificação com o plano de governo, adotaram-se seus três eixos que estruturaram os compromissos assumidos. Assim, a Dimensão Estratégica está organizada nos eixos: 1 - Desenvolvimento social e garantia de direitos; 2 - Desenvolvimento econômico e sustentabilidade socioambiental e climática; e 3 - Defesa da democracia e reconstrução do Estado e da soberania. Para cada eixo foram identificados os principais desafios a serem enfrentados. Importa destacar que a construção dos Eixos e Desafios também contou com a participação da sociedade, por meio dos dois encontros do Fórum Interconselhos, conforme abordado na seção anterior.

A gestão para resultados exige que se avance para além das questões “onde estamos?” e “onde pretendemos chegar?”. A questão que complementa as anteriores é “como vamos chegar lá?”. O PPA também inova ao dar maior clareza às escolhas estratégicas e traduzir cada uma delas em objetivos estratégicos, com suas respectivas metas indicativas para 2027. Os objetivos declinam de forma detalhada e quantificada os resultados esperados em cada um dos Eixos e Desafios selecionados para este PPA. Podem fornecer, portanto, importantes orientações para o aperfeiçoamento contínuo dos programas a eles vinculados.

Articulados à Visão de Futuro e a seus atributos, inicialmente foram apresentados 31 Objetivos Estratégicos, elaborados pela SEPLAN. Esta relação foi apresentada na abertura de cada oficina do 1º Ciclo de Oficinas de Elaboração do PPA, realizadas de forma presencial na ENAP, de 13 a 27 de abril. Os participantes tinham liberdade para sugerir ajustes, inclusões e exclusões nos Objetivos Estratégicos avaliados pela SEPLAN ao longo das oficinas.

Assim, enquanto as equipes ministeriais avaliaram a necessidade de ajustes no conjunto dos Objetivos Estratégicos, o

Fórum Interconselhos se dedicou à análise da Visão de Futuro, dos Valores, das Diretrizes e dos Eixos inicialmente sugeridos pela equipe da SEPLAN, conforme descrito na seção anterior.

Os representantes setoriais foram orientados, também, a relacionar cada programa proposto pelo seu ministério a um ou mais Objetivos Estratégicos expressando, dessa forma, a contribuição do programa para o alcance daquele(s) Objetivo(s) Estratégico(s). Esta associação foi posteriormente inserida no módulo de elaboração do PPA no SIOP e será importante na etapa de monitoramento da Dimensão Estratégica.

A versão final da Dimensão Estratégica passou a contar com 35 Objetivos Estratégicos, fruto das discussões que se aprofundaram nos meses subsequentes, com forte participação dos ministérios setoriais e apoio do IPEA.

## **2.6. Indicadores-chave nacionais, indicadores-chave e metas**

Para além de anunciar o futuro desejado, as diretrizes e os objetivos estratégicos do país para os próximos quatro anos, a Dimensão Estratégica conta, pela primeira vez, com um conjunto de Indicadores-chave que permitirão acompanhar o progresso para a superação de desafios nacionais. O processo de elaboração dos indicadores e metas foi dinâmico, a partir da reflexão da própria SEPLAN e seus parceiros técnicos. A proposta inicial, trabalhada internamente, propunha indicadores estratégicos para aferir efeitos de transformação social e mudanças socioeconômicas, ambientais ou institucionais no período monitorado. Sugeriu-se a utilização de índices-chave e indicadores de resultado de médio prazo, conforme o quadro a seguir.

**Quadro 2.** Proposta inicial para os indicadores da Dimensão Estratégica

	Índices-chave	Indicadores de Resultado de Médio Prazo
Objetivo	Objetivo de fornecer um diagnóstico e subsidiar a definição de prioridades e diretrizes do governo no período do PPA	Objetivo de orientar a elaboração dos programas, monitorar os objetivos estratégicos e as prioridades do governo
Detalhamento	Foco em indicadores compostos. Sempre que possível/relevante situar o Brasil em relação ao resto do mundo Regionalização, setorialização e/ou diálogo com públicos específicos (fornecer um diagnóstico no Brasil)	Possuem uma relação mais direta com as políticas públicas executadas, porém sua variação é influenciada por inúmeros fatores, que podem ou não estar sob a governabilidade do Governo Federal
Metas	Terão metas para o final do PPA, e seu monitoramento comporá o Relatório Anual de Monitoramento	

**Fonte:** Elaboração própria (SEPLAN/MPO)

No Manual Técnico do Plano Plurianual 2024-2027, que contou com sugestões do IPEA, a proposta era relativamente diferente. Os indicadores da Dimensão Estratégica foram renomeados como indicadores-chave nacionais, relacionados à Visão de Futuro, e indicadores-chave relacionados aos Objetivos Estratégicos e o foco desses seria o de aferir o desempenho da Dimensão Estratégica.

## Reconstrução do Planejamento Nacional: Inovações e Desafios do PPA 2024-2027

**Quadro 3.** Definição dos indicadores da Dimensão Estratégica, Manual Técnico do Plano Plurianual 2024-2027

	<b>Indicadores-chave de impacto</b>	<b>Indicadores-chave de resultado</b>
<b>Objetivo</b>	Fornecer um diagnóstico do Brasil e subsidiar a definição de prioridades e diretrizes do governo no quadriênio do PPA	Orientar a elaboração dos programas e possibilitar o monitoramento
<b>Dimensão da mudança</b>	Mensurar as consequências geradas a partir dos resultados atribuídos a um conjunto de intervenções	Aferir mudanças na realidade social com relação mais direta com as políticas públicas executadas, porém sua variação é influenciada por inúmeros fatores, que podem ou não estar sob a governança do Governo Federal.
<b>Temporalidade da mudança</b>	Aferir mudanças que podem levar um prazo mais longo para ocorrerem e aferir mudanças observadas no médio prazo	

	Indicadores-chave de impacto	Indicadores-chave de resultado
Características desejáveis	<p>Índices compostos/ indicadores abrangentes, ou seja, impactados por diversas políticas;</p> <p>Possibilidade de desagregação territorial e/ou por recorte de gênero, raça/etnia, idade, etc.</p> <p>Possibilidade de comparação internacional (padronização internacional), regionalização, setorialização e/ou diálogo com públicos específicos;</p> <p>Relação com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU;</p>	<p>Índices compostos ou indicadores com relação mais direta com políticas públicas específicas;</p> <p>Possibilidade de desagregação territorial e/ou recorte de gênero, raça/etnia, idade, etc.</p>
Metas	Terão metas para o final do PPA e seu monitoramento comporá o Relatório Anual de Monitoramento.	

O IPEA entregou uma proposta<sup>13</sup> de 40 indicadores no final de março de 2023, relacionados a objetivos propostos a partir da análise do rol apresentado pela SEPLAN. Essa seleção foi orientada pelos seguintes requisitos: relevância/utilidade, validade e confiabilidade, disponibilidade, mensurabilidade/periodicidade/tempestividade, sensibilidade, ser indicador de resultado, ser preferencialmente desagregável, ser de fonte oficial, sempre que possível explicitar a desigualdade. Destaca-se a importância dos indicadores serem passíveis de influência da ação do Governo Federal e que pudessem ser apurados durante o período de vigência do PPA de modo a permitir reorientação para as ações governamentais.

13 IPEA, Indicadores propostos para Dimensão Estratégica do PPA, 2023.

A proposta inicial apresentada pelo IPEA foi avaliada pela equipe da SEPLAN, dando origem a um novo conjunto de indicadores.

Em maio de 2023, a SEPLAN solicitou a colaboração do IPEA para a validação do conjunto de indicadores da Dimensão Estratégica. O material então elaborado trazia novas alterações. Os 12 indicadores-chave de impacto propostos eram associados à Visão de Futuro 2027 e distribuídos pelos três eixos da Dimensão Estratégica. Os 50 indicadores-chave de resultado buscaram aferir a realização dos 32 Objetivos Estratégicos.

O IPEA realizou a análise considerando os seguintes quesitos: relevância/utilidade, validade, confiabilidade, disponibilidade, simplicidade, sensibilidade, desagregabilidade territorial, desagregabilidade por grupo populacional, economicidade, estabilidade, mensurabilidade/periodicidade/tempestividade, comparabilidade internacional, fonte confiável, ser indicador de resultado ou impacto, explicitar a desigualdade, relação com ODS e a possibilidade de se estabelecer meta. As propostas do IPEA incluíam manter, alterar, substituir ou excluir o indicador e incluir um novo indicador.

A partir da devolutiva do IPEA iniciou-se uma dinâmica de troca entre SEPLAN e IPEA, que com o início posterior da discussão de metas, também envolveu equipes dos ministérios a eles relacionados, algo tratado a seguir. O principal desafio era encontrar ao menos um indicador para cada Objetivo Estratégico, dado que nem toda mudança social pretendida dispõe de um índice para mensurá-la. Os indicadores, junto com as metas, foram validados junto aos setoriais.

O trabalho de definição das metas envolveu uma triangulação entre SEPLAN, IPEA e as equipes ministeriais. A SEPLAN conduziu o processo, selecionou os principais ministérios cujas ações poderiam contribuir para a meta de cada indicador, organizou as reuniões entre as equipes dos diferentes órgãos e determinou as metas finais do governo. O IPEA ficou responsável por verificar metas existentes na Agenda 2030 e outros documentos de planejamento do Governo Federal que pudessem

ser utilizados como insumo<sup>14</sup>, calcular uma série histórica com a linha de base de 2023 (quando possível) para cada indicador e projetar resultados dos indicadores em 2027. As equipes ministeriais foram convidadas a avaliar os insumos encaminhados pelo IPEA e a participar da definição da meta para 2027. Destaca-se, nesse arranjo, a participação das equipes dos ministérios, junto com o Ministério do Planejamento e Orçamento, compartilhando responsabilidades na definição de metas para as quais deverão prestar contas à sociedade.

O trabalho do IPEA foi bastante facilitado por ter servidores que acompanham as políticas setoriais do Governo Federal. No entanto, o grande desafio foi projetar variações dos indicadores que pudessem balizar a escolha das metas para 2027. Inicialmente, o grupo do IPEA buscou verificar se havia metas em diferentes documentos de referência que pudessem ser eventualmente utilizadas: metas globais da Agenda 2030, metas propostas no documento de adequação das metas nacionais da Agenda 2030, meta-alvo do documento Estratégia Federal de Desenvolvimento (Brasil, 2020a - cenário de referência), metas de planos setoriais. Também foram utilizadas como balizamento projeções demográficas do IBGE<sup>15</sup> e as projeções econômicas da Grade de Parâmetros da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda (datada de 15/05/2023). A pouca disponibilidade de tempo impediu que fossem utilizadas técnicas semelhantes ao método delphi de consulta a especialistas de diferentes instituições. O IPEA projetou, em geral, três valores para 2027 em cada indicador: um considerando um cenário otimista/superior; outro, um cenário base, intermediário, tendencial ou neutro; e um terceiro, baseando-se num quadro pessimista/inferior.

Houve liberdade no IPEA para elaborar as projeções. Ao contrário dos indicadores macroeconômicos, para os quais existem modelos que podem ser usados para realizar projeções com base em um conjunto de parâmetros definidos pela SPE, grande parte dos indicadores sociais não possui um modelo para gerar

14 Houve contribuição dos consultores técnicos buscando metas existentes em planos setoriais.

15 Projeções da População | IBGE, 2023.

predições de valores futuros a partir de parâmetros comuns. Para contornar este problema, foram empregadas soluções *ad hoc*.

Para os indicadores construídos a partir da renda – pobreza e desigualdade –, o IPEA desenvolveu um modelo que compartilhava alguns dos parâmetros definidos pela SPE até 2027 – variação do INPC e o crescimento real do salário mínimo e da massa salarial –, conjugados com projeções de população por sexo e faixa etária do IBGE. Neste modelo, as variações são determinadas por potenciais reajustes do Bolsa Família, cujos benefícios têm forte impacto sobre a pobreza e a desigualdade; e pela melhoria da focalização dos programas sociais.

Outros indicadores, como os de saúde e educação, foram extrapolados a partir do indicador de desempenho sugerido por Kakwani (1993). Este incorpora a noção que, com desempenho constante, os resultados decrescem à medida que o indicador melhora, pois torna-se mais difícil converter esforços em resultados quando o indicador se aproxima de seu máximo. A vantagem de fazer a projeção usando o indicador de desempenho é facilitar a enunciação de hipóteses sobre o comportamento futuro do indicador. Pode-se usar o desempenho médio do período observado para construir um cenário de estabilidade, os piores desempenhos para construir um cenário de piora, ou um período de bom desempenho para um cenário de avanço.

A partir desse material, a SEPLAN e os ministérios definiram duas trajetórias para cada indicador até 2027: o resultado desejável e o resultado base. O intervalo entre esses dois marcos constitui a banda de referência para o monitoramento dos indicadores da Dimensão Estratégica.

Ao final, foram definidas uma meta representada na forma de banda para cada um dos 7 indicadores-chave nacionais e dos 62 indicadores-chave dos 35 objetivos estratégicos dos três eixos (Desenvolvimento social e garantia de direitos; Desenvolvimento econômico e sustentabilidade socioambiental e climática; e Defesa da democracia e reconstrução do Estado e da soberania). Todos podem ser consultados na Mensagem Presidencial do Plano Plurianual 2024 – 2027 e no Anexo I da Lei do PPA.

### 3. Resultados

Desde o PPA 2004-2007, a Dimensão Estratégica constava somente na Mensagem Presidencial que encaminha o projeto de lei do PPA para o Congresso Nacional. No PPA 2024-2027 a Dimensão Estratégica está presente, como já mencionado, tanto na Mensagem Presidencial quanto no Anexo I do projeto de lei, evidenciando a importância a ela atribuída como orientadora dos Programas que compõem o Plano.

Outro aspecto relevante é a vinculação entre os Programas e os Objetivos Estratégicos, o que permite a integração entre as Dimensões Estratégica e Tática do Plano. Isso possibilitará o monitoramento e a avaliação do conjunto do Plano de forma integrada, com as informações referentes à implementação dos Programas subsidiando o acompanhamento do alcance dos Objetivos Estratégicos e o conteúdo da Dimensão Estratégica organizando a análise do desempenho dos Programas. A Figura 1 abaixo ilustra essa relação entre as Dimensões Estratégica e Tática.

**Figura 1.** Dimensões do PPA 2024-2027



**Fonte:** Manual técnico do PPA 2024-2027.

## Reconstrução do Planejamento Nacional: Inovações e Desafios do PPA 2024-2027

Destaca-se também, neste PPA, a introdução de um olhar prospectivo, apresentando as principais tendências em andamento no mundo. A resultante deste trabalho foi a identificação de oito megatendências que dão suporte às escolhas estratégicas dos próximos quatro anos. A Figura 2 a seguir elenca essas megatendências.

**Figura 2.** Megatendências mundiais e nacionais da Dimensão Estratégica do PPA 2024-2027



**Fonte:** SEPLAN/MPO e Macroplan. Prospectiva, Estratégia e Gestão, com base em estudos e publicações sobre o tema.

## 4. Lições aprendidas e recomendações para o futuro

Vários são os resultados positivos e os resultados. Dentre as lições aprendidas, destaca-se a importância de ter sido criada, em janeiro de 2023, uma diretoria específica na SEPLAN para se dedicar ao planejamento de longo prazo. É a primeira vez que isso ocorre no órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal, o que possibilitou um tratamento especial da Dimensão Estratégica no PPA 2024-2027. Caso isso seja replicado nas unidades de planejamento dos órgãos setoriais, ou a expertise desenvolvida, será possível estruturar uma rede de planejamento de longo prazo que poderá contribuir de forma decisiva para a ampliação dos horizontes de planejamento no Brasil, com reflexos positivos no aperfeiçoamento permanente da Dimensão Estratégica dos próximos planos plurianuais.

Outro destaque é a adoção do formato de metas em bandas para os indicadores da Dimensão Estratégica. Essa opção é interessante, pois trabalha com a dificuldade de se ter projeções para o horizonte temporal do PPA, ao mesmo tempo em que contribui para que as metas permaneçam factíveis e orientadoras, mesmo diante de contextos incertos.

Entre os meses de outubro e novembro de 2023, a SEPLAN realizou uma pesquisa *online* direcionada aos participantes do processo de elaboração do PPA 2024-2027, objetivando coletar as impressões e sugestões para o aperfeiçoamento das próximas edições desse processo. As menções à Dimensão Estratégica concentraram-se na necessidade de sua definição prévia à construção dos Programas para, assim, induzir o alinhamento desses às estratégias propostas para o período do Plano.

Dessa forma, para o PPA 2028-2031, a principal sugestão é que o processo de construção da Dimensão Estratégia seja iniciado ainda em 2026, com o apoio do IPEA, do IBGE e da ENAP, e inclua a realização de oficinas com os ministérios para que as

## **Reconstrução do Planejamento Nacional: Inovações e Desafios do PPA 2024-2027**

suas equipes técnicas: i. contribuam de forma mais intensa nas reflexões sobre a Dimensão Estratégica, adotando como referência inicial o documento de planejamento de longo prazo então vigente<sup>16</sup>; e ii. Reflitam de forma prospectiva sobre os temas de sua competência, como um exercício prévio à elaboração/atualização dos programas.

Com a definição do resultado eleitoral em novembro de 2026, a etapa seguinte poderá ser a incorporação do conteúdo estratégico presente no plano de governo eleito. Assim, será viável a realização de oficinas na primeira quinzena de março de 2027 dedicadas à apresentação e debate da primeira versão do conteúdo da Dimensão Estratégica do PPA 2028-2031. Neste momento, poderá ser apresentada inclusive uma proposta de atualização das bandas dos indicadores da Dimensão Estratégica do PPA 2024-2027, eventualmente com revisão e/ou acréscimo de novos indicadores.

16 No momento de elaboração deste capítulo, a proposta do Ministério do Planejamento e Orçamento referente ao planejamento de longo prazo é a elaboração, em 2024, de uma Estratégia Brasil 2050. Assim, as dimensões estratégicas dos planos plurianuais de cada ente federado poderão partir de uma referência única, capaz inclusive de servir como planejamento indicativo para outros setores não governamentais.