



PPA 2012-2015: UMA ANÁLISE CRÍTICA

GT nº5: Economia Brasileira

Édivo de Almeida Oliveira ¹

Harlei Mendes Santos ²

Kamile Ferreira Araújo ³

RESUMO

Este artigo realiza uma análise crítica acerca do Plano Plurianual 2012-2015. O foco do trabalho é apresentar o PPA 2012-2015, percorrendo sobre seus objetivos e avaliando seus resultados. Inicialmente, faz-se um breve resumo sobre a importância e os desdobramentos da questão do planejamento governamental no Brasil até chegar ao PPA, o cerne da discussão, apresentando a sua definição e objetivos gerais. Posteriormente, trazendo para a realidade atual, na qual o PPA 2012-2015 é vigente, é feita uma exposição do plano e dos seus objetivos específicos. Em seguida faz-se um enquadramento dos objetivos específicos dentre os objetivos gerais do plano que seriam crescimento, repartição e estabilidade. Por fim, é realizada uma análise crítica em torno do Plano Plurianual 2012-2015, observando seus pontos fortes, como a ênfase no campo educacional e inclusão social, e pontos fracos, dentre os quais se destacam algumas incoerências entre as ações do governo e previsões contidas no plano. Constata-se que o PPA vigente emerge como um caminho para a excelência do planejamento do governo, dando continuidade às estratégias de desenvolvimento de governos progressos.

Palavras-chave: Planejamento. Plano Plurianual. Estado.

¹ Aluno do 9º semestre do Curso de Ciências Econômicas da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia e bolsista do Programa de Educação Tutorial de Ciências Econômicas dessa mesma instituição. E-mail: edivokin@gmail.com

² Aluno do 9º semestre do Curso de Ciências Econômicas da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia. E-mail: harleimendes@gmail.com

³ Aluna do 9º semestre do Curso de Ciências Econômicas da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia e bolsista do Programa de Educação Tutorial de Ciências Econômicas dessa mesma instituição. E-mail: kamilearaujo@gmail.com

1.INTRODUÇÃO

A constante acumulação de capital e o desenvolvimento tecnológico são marcas evidentes do avanço do capitalismo. No entanto, tomando por base a ótica social, fica claro que a acentuação das disparidades sociais acompanharam os desdobramentos desse sistema, uma vez que o mercado, por si só, não se mostrou apto a atender às necessidades da população de forma plena. Para conciliar os antagonismos intrínsecos às fases de desenvolvimento de cada sociedade, o Estado emerge em parceria com a sua atividade típica: o planejamento.

Partindo da ideia de que o Estado tem como finalidade promover o bem-estar social e o desenvolvimento econômico, o planejamento surge como um guia da atividade estatal, elencando estratégias associadas às necessidades do contexto considerado, focando em prioridades e agindo de acordo com o orçamento disponível em receitas oriundas de tributos. Trazendo para a realidade brasileira vigente, encontra-se o Plano Plurianual uma alternativa para a intervenção do Estado, tendo como objetivos principais a estabilidade do sistema econômico, o crescimento e a repartição ou distribuição.

Com uma vigência de quatro anos, o PPA traça as ações que devem ser desenvolvidas durante um mandato, induzindo a sua continuidade no governo posterior. É seguindo esta lógica que o Plano Plurianual 2012-2015 atua, buscando manter a estratégia de desenvolvimento utilizada em dois mandatos do seu antecessor, que seria: promover o crescimento da economia brasileira, a partir da expansão do mercado interno.

Com o objetivo de alcançar as metas principais de crescimento, repartição e estabilidade, o PPA 2012-2015 enumera medidas estratégicas, como por exemplo, ajustes salariais, benefícios sociais tanto em termos monetários como em serviços essenciais, controle dos juros e melhor gestão dos gastos públicos de maneira geral. O presente trabalho tem como objetivo fazer uma análise do desempenho do PPA vigente, e a concretização dos objetivos iniciais e parciais. Para tanto, o texto está organizado da seguinte forma: Na seção 2 é realizada uma breve contextualização histórica do planejamento no Brasil, expondo a sua importância e desenvolvimento, como também a definição e características principais do sistema de planejamento atual, o PPA. Em seguida, na seção 3 é apresentado o Plano Plurianual 2012-2015 e seus objetivos específicos. A seção 4 estabelece um paralelo entre as atuais medidas adotadas no governo Dilma e as metas principais do PPA. Na seção 5 está contida a análise crítica do plano em vigência, considerando seus pontos fracos e pontos fortes. Por fim, a seção 6 apresenta as considerações finais acerca do trabalho realizado.

2. PLANEJAMENTO ECONÔMICO: O QUE É O PPA?

O contraponto entre as necessidades socioeconômicas e recursos disponíveis protagoniza uma discussão fundamental presente na ciência econômica. Em um contexto em que a quantidade de recursos é sempre inferior às infinitas demandas da sociedade, uma alocação e funcionamento eficientes se tornam um desafio a ser enfrentando. Nesse sentido, considera-se imprescindível a adoção de um planejamento estratégico, por parte do Estado, para que a distribuição dos recursos ocorra da maneira mais eficiente possível.

Por meio da aplicação de um planejamento, é possível modificar o padrão de uma economia. A realidade aponta que, a partir do momento em que os investimentos governamentais são executados de maneira eficiente e planejada, as externalidades positivas geradas beneficiam o desempenho da economia como um todo, tanto na dinamização da produção quanto no âmbito social, dirimindo as desigualdades, por exemplo. Por outro lado, a sua ausência gera efeitos negativos comprometendo todo o funcionamento econômico do contexto considerado.

A elaboração de um plano ocorre em etapas. A formulação requer alguns dados prévios, como por exemplo, os objetivos dessa economia e o investimento necessário para que ele seja alcançado, assim, esse momento caracteriza a primeira etapa. Em seguida, deve ser feito um diagnóstico do atual estado dessa economia, a partir do qual deve ser elaborado um programa, com base no estudo dos setores de atividade, levando em conta os gargalos da economia em questão e as suas prioridades. Após reunir os programas em um “plano global”, finalmente, é proposta uma intervenção. A busca pela estabilização, o foco no desenvolvimento econômico, a mitigação da desigualdade e, principalmente, o controle da inflação, dentre outros, fazem parte do quadro de objetivos a serem alcançados a partir da implantação de um planejamento e sua viabilização.

O planejamento governamental estratégico foi um marco na trajetória econômica brasileira. Uma vez presente, a experiência aprimorou-se ao longo de várias décadas, tornando-se um aliado uno à atividade do Estado, impulsionando o desenvolvimento nacional. O período posterior à Segunda Guerra Mundial marcou o despontar dessa experiência no Brasil, quando o planejamento efetivo se apresentou como um caminho alternativo à grande depressão econômica que o país vivenciava. Nos anos 50, foi instituído o Plano SALTE, que tinha como prioridades o atendimento às necessidades relacionadas à saúde, alimentação,

transporte e energia; perpassando, anos depois, pelo Plano de Metas que buscava, através do Estado, estimular a indústria e dinamizar a atividade econômica interna. Posteriormente, durante o governo militar, o planejamento governamental se formaliza e institucionaliza. Emergiram, em seguida, os Planos Nacionais de Desenvolvimento que enfatizaram o investimento nas indústrias de base e promover infraestrutura; em meio a diversos outros, foram esses os planos que mais se destacaram na história econômica do país, chegando, após décadas, aos planos plurianuais - PPA's, foco principal deste estudo.

O Plano Plurianual é definido como um mecanismo de planejamento regionalizado utilizado pelo governo. Previsto no artigo 165 da Constituição Federal de 1988, o plano é responsável por estabelecer diretrizes, objetivos e metas que deverão ser cumpridas pela Administração Pública, para as despesas de capital, que são investimentos do governo, e outras decorrentes delas, dentre as quais se enquadram despesas com a manutenção desses investimentos, e para as destinadas aos programas de duração continuada, que viriam a ser aquelas que não são interrompidas com o tempo, enquadram-se nessa categoria os serviços básicos, por exemplo. O instrumental utilizado para este fim compõe-se políticas públicas que, a partir de medidas e programas desenvolvidos pelo governo, possibilitam um acesso maior aos bens e serviços, por parte da população.

Visando administrar e prover as demandas da sociedade, os planos em questão traçam as estratégias a serem adotadas pelo governo, considerando as prioridades da região, e analisam a viabilidade orçamentária para a implantação da medida. O PPA subdivide-se em planos de ação, que devem conter, separadamente, objetivo definido, um órgão ao qual a sua execução será delegada, orçamento e fontes de financiamento, prazo para ser finalizado, indicador que comprove a situação a ser solucionada por meio do plano, bens e serviços necessários para a sua efetivação, regionalização do plano. A vigência de um PPA é de quatro anos, contabilizados de modo a firmar um compromisso político que ultrapassa o mandato presidencial, pois se inicia no segundo ano de um mandato e finaliza ao final do primeiro ano do mandato subsequente.

O PPA conta com alguns princípios que guiam a sua execução, são eles: identificação clara dos objetivos e prioridades do Governo: deve ser esclarecido o foco do governo na economia considerada, bem como os pontos fracos e outras questões a serem colocadas à frente para que o objetivo seja alcançado; integração do planejamento e do orçamento: deve ser assegurada a consonância das medidas elencadas no planejamento e o seu financiamento; garantia da transparência: de modo a ampliar o diálogo e a relação de confiança com a

sociedade; e organização das ações de Governo em programas: em conformidade com a Constituição, os planos e programas nacionais, regionais e setoriais, devem ser elaborados de acordo com o que é apresentado no plano plurianual.

Conforme destacado por Sandroni (1999 *apud* PORTO et al, p. 4), o planejamento é uma esquematização, por meio da definição de metas globais, às quais a organização dos fatores econômicos é direcionada ou controlada por um órgão central. É possível reconhecer a importância da intervenção estatal em benefício do desenvolvimento, a partir do entendimento do plano. O Estado apresenta-se como responsável pela promoção do bem-estar social. Observa-se que a função principal do PPA é nortear a ação estatal, estabelecendo uma relação entre os objetivos de longo prazo do Estado e as políticas de governo de médio prazo e, por fim, compatibilizá-los com a realização dos gastos previstos pelo planejamento anual. Isso quer dizer que o PPA desempenha um papel intermediário de racionalizar a atividade do Estado, otimizando os gastos públicos, a partir de estratégias definidas e viabilidade fiscal para a implementação das medidas elaboradas. É imprescindível que as políticas públicas estejam ajustadas à heterogeneidade do público-alvo, de modo que a intervenção do Estado ocorra de maneira articulada e consistente.

3. PLANO PLURIANUAL 2012-2015

A elaboração do Plano Plurianual (PPA 2012-2015) foi um contraponto, no que se refere ao método de elaboração do instrumento, ao modelo anterior de planejamento PPA 2008-2011, cuja ênfase se assentava numa análise gerencialista da gestão pública.

As razões que motivaram esta mudança na elaboração do PPA 2012-2015 basearam-se, sobretudo na constatação de que o discurso gerencialista polarizara o debate acerca do PPA como instrumento de planejamento, gerando baixa credibilidade e impedindo que o PPA cumprisse sua principal função de organizar, orientar e viabilizar a ação governamental.

O programa anterior, orientado para a gestão e com discurso que priorizava tão somente a redução de custos e enxugamento administrativo, deixava a desejar nas questões emergenciais do país. Havia fragilidades tais, que dificultavam a correta utilização do PPA como instrumento de planejamento e gestão e a tentativa de combinar estrutura do plano e do orçamento geraram dificuldades de diagnósticos.

Desta forma, o governo Federal elencou oito pontos que justificavam as razões na mudança do PPA visando um novo entendimento do que seja um plano plurianual e inovou nas questões de orçamento e planejamento.

- 1) Resgatar a função planejamento;
- 2) Incorporar ao PPA os Objetivos de Governo tais como declarados;
- 3) Permitir o efetivo monitoramento dos Objetivos de Governo;
- 4) Induzir os arranjos de gestão dos objetivos de Governo no PPA;
- 5) Criar espaço para tratar, no PPA, políticas transversais e multissetoriais;
- 6) Criar espaço para tratar, no PPA, a regionalização das políticas;
- 7) Reorganizar, gradualmente, o orçamento na lógica da execução;
- 8) Usar linguagem capaz de comunicar dentro e fora do Governo;

Foram destes objetivos que surgiu o novo PPA orientado por programas temáticos e estruturado por áreas de atuação e os programas de gestão, manutenção e serviços ao Estado, objetivando tornar a sociedade mais participativa na elaboração das políticas do país.

Destaque-se ainda que o PPA 2012-2015, diferentemente do plano anterior, visou desburocratizar a atuação do Estado e permitir a oferta de produtos e serviços às regiões mais necessitadas do país. Um dos pontos fortes no novo programa foi a ênfase nas metas estabelecidas com vistas definir objetivos de forma mais clara, que facilitaram a relação do próprio PPA com os planos setoriais.

O novo plano buscou também superar a linguagem estritamente técnica e burocrática do plano antigo que antes se centrava num debate burocrático-metodológico, para uma linguagem que buscasse aproximar os objetivos do Estado e ampliar seus canais de atuação. Mudou-se então o foco da criação de processos burocráticos para o foco em mecanismo que aumentasse a capacidade do Estado e aprimoramento de mecanismos de execução.

O objetivo é a categoria de planejamento mais agregada no programa. Ele revela os caminhos a serem trilhados pela ação governamental. Além de informar os principais desafios que o país precisa superar, cria melhores condições para estabelecer, quando possível, relações entre o planejar e o fazer. O exercício subjacente à formulação do objetivo visa superar o limite entre formulação e implementação por meio da conjugação de outros fatores específicos para cada política, considerando a forma de operar em cada caso. (NAVARRO, SANTOS e FRANKE, 2012, p. 33).

É importante ressaltar que o novo modelo do planejamento permitiu diagnosticar de forma mais clara os dilemas do país, associar metas e objetivos e superar a sobreposição que antes havia entre planejamento e orçamento aumentando a capacidade “prospectiva” do governo.

Outro fator importante no novo modelo foi a aplicabilidade do plano a regiões específicas (regionalização) que respeitasse suas características. Esta versatilidade do PPA possibilitou que o diálogo entre governo e diferentes regiões do país detectasse novos dilemas aumentando a eficiência do PPA como instrumento importante na gestão.

Diante das novas demandas da sociedade e das transformações que o país sofre nos últimos anos, o Plano Plurianual surge com um desafio de permitir que estas demandas sejam atendidas dentro das possibilidades da ação do Estado. No entanto, não implicar dizer que ao governante caberia a solução de todos os dilemas observados durante a sua gestão.

O PPA 2012-2015 visou adaptar-se a este cenário cujas atividades de planejamento, orçamento e gestão visassem um novo nível de desenvolvimento. Para tanto, uma nova conceituação do planejamento foi necessária, visto que, como dito anteriormente, o plano anterior não deixava devidamente elucidado os objetivos do próprio plano.

4. CRESCIMENTO, REPARTIÇÃO E ESTABILIDADE NO PPA 2012-2015

Em que pese às diferenças formais entre o PPA 2012-2015 para o de 2008-2011, evidencia-se inexoravelmente a opção do governo Dilma em manter a estratégia de desenvolvimento vigente desde os dois mandatos do seu antecessor, qual seja: a promoção do crescimento da economia brasileira, pautada na expansão do mercado interno, mediante a inserção das classes pertencentes aos níveis inferiores de renda no mercado de consumo de massa. Ademais, soma-se a isso o intento de fomentar a expansão do mercado de trabalho a partir de um robusto pacote de investimentos em infraestrutura, bem como a partir do estabelecimento de pactos comerciais com outros países latino-americanos.

Com efeito, a supracitada estratégia nacional está explicitada ao longo do PPA 2012-2015 por intermédio de uma série de medidas a serem realizadas, com vistas a cumprir as metas e objetivos precípuos propostos pelo atual governo em termos de crescimento, repartição e estabilidade no âmbito da economia brasileira para o período considerado.

É realmente notável o aumento substancial em 38% do dispêndio total orçamentário

e extra- orçamentário previsto pelo PPA 2012-2015 em relação ao PPA anterior, o que implicará em um gasto total de R\$ 5,4 trilhões até o final do interregno. Pretende-se, pois, alcançar cerca de 68% deste montante mediante a contribuição da Seguridade Social, com os recursos extra-orçamentários e os investimentos provendo, respectivamente, 25% e 7% dos recursos restantes (BRASIL, 2011a).

O PPA avaliado está estruturado numa série de Macrodesafios e Programas Temáticos que receberão R\$ 4,5 trilhões dos recursos totais previstos, enquanto os Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado serão viabilizados com recursos na ordem de R\$ 890 bilhões.

Cumprir ressaltar que dentre os Programas Temáticos o maior volume de recursos será destinado para a área social, chegando a corresponder a 56,8% de todo o montante projetado, mais precisamente, chegando a valores na ordem de R\$ 2,6 trilhões. De fato, cerca de 28% dos recursos alocados para as medidas de caráter social visarão aperfeiçoar o Sistema Único de Saúde (SUS). Além disso, as políticas relacionadas ao dito Trabalho, Emprego e Renda corresponderão a 22%, com a Bolsa Família equivalendo a 7% do montante total destinado a área social.

Depois dos gastos sociais está — por ordem decrescente de destinação dos recursos— a infraestrutura com o montante de R\$ 1,2 trilhão e o chamado Desenvolvimento Produtivo e Ambiental com R\$ 663 bilhões, sendo sucedido pelas Operações Especiais que receberão cerca R\$ 105 bilhões (BRASIL, 2011a).

De fato, o fim último de qualquer planejamento estatal, manifestada na promoção do bem-estar social, só pode ser atingido com base na formulação e implementação de medidas cuja finalidade precípua seja fomentar a dinâmica econômica, priorizando as estratégias mais salutares sem negligenciar, no entanto, a estabilidade do ambiente econômico.

Justamente tentando alcançar suas metas mais basilares é que o PPA analisado elenca uma ampla gama de objetivos e medidas entendidas como potencialmente capazes de estimularem o crescimento e a repartição econômica, dado a suspensão dos entraves infraestruturais que inviabilizam uma maior dinâmica da economia, *pari passu* o fomento da geração de novas oportunidades de emprego e de renda, quais sejam (BRASIL, 2011a):

- Criação de 14,7 mil Km de rodovias;
- Geração de emprego e renda com a construção de 2 milhões de moradias, sendo 60% destas residências destinadas às famílias com renda mensal de até R\$ 1,6 mil;

- Agudizar a produção de petróleo no âmbito nacional com o intuito de sustentar uma produção de 3,1 milhões de barris de petróleo/dia;
- Estimular à expansão do sistema energético, sobretudo, as fontes alternativas de energia (BRASIL, 2011b);

Os níveis de crescimento econômico concebido pelo governo que formulou o PPA 2012-2015 serão devidamente obtidos se o PIB ultrapassar o valor de R\$ 6 trilhões no final do interregno. Para tanto, é bom que se diga, que o crescimento só atingirá tais patamares caso o país alcance uma relação Investimento/PIB de pelo menos 23% até 2015.

Sob o prisma da repartição é digna de nota a ambiciosa meta de retirar pelo menos 16 milhões de brasileiros da extrema pobreza como uma consequência positiva advinda das ações implementadas no escopo do Plano Brasil Sem Miséria, além dos esforços realizados para romper com os óbices estruturais brasileiros oriundos do incipiente nível educacional predominante no país.

O fato é que se considera largamente aceita no bojo da literatura econômica especializada, acerca do desenvolvimento econômico e dos desequilíbrios sociais e regionais, a noção de que a ruptura com um perverso padrão educacional deficiente é, de maneira indelével, uma condição *sine qua non* incontornável para a promoção de uma dada região. Em uma palavra, o governo federal demonstra consciência de que a repartição contemplada no cerne de qualquer planejamento governamental perpassa por fortes investimentos na área educacional. Destarte, os recursos destinados à educação possuem no escopo do PPA 2012-2015, as seguintes finalidades (BRASIL, 2011b):

- Construir cerca de 6 mil creches e pré-escolas;
- Ampliar o acesso à internet banda larga para 40 milhões de domicílios;
- Criar 4 novas universidades e 47 campi federais;
- Oferecer 8 milhões de vagas para a educação profissional e tecnológica;
- Oferecer 75 mil vagas no escopo do programa Brasil Sem Fronteiras;

O governo Dilma também planejou, como maneira de mitigar a esdrúxula concentração de renda da sociedade brasileira, a execução de ajustes salariais em cerca de 31,5% do salário mínimo até o final de 2015, implicando em um nível salarial em 2015 na ordem de R\$ 817,97 em cotejo com os R\$ 622,73 do ano de 2011.

A repartição dos benefícios sociais também se relaciona de forma intrínseca com os

investimentos na área da saúde, ao torná-la mais acessiva e inclusiva em todas as regiões do território brasileiro. Para tanto, o governo federal explicita no PPA avaliado que pretende elevar o número de unidades básicas de saúde (UBS) de 36.892 em 2011 para 40.164 em 2015, além de pretender reformar pelo menos 8.000 unidades que já se encontram em operação e incrementar em 40 mil o número de agentes de saúde, dentre outras iniciativas apresentadas (FALCÓN, 2013).

É um dado na literatura econômica o fato de que a exequibilidade do crescimento da economia, acompanhado por redução da pobreza e das desigualdades sociais, torna-se gradativamente factível na medida exata em que as políticas implementadas atribua a devida atenção necessária a estabilidade econômica sob a pena de, no limite, inviabilizar ou mesmo gerar retrocessos no que se refere ao grau de desenvolvimento esperado. Portanto, nenhuma análise de escrutínio acerca de uma peça que se pretende ser um indicador ou, a *per se*, o próprio registro documental do planejamento nacional pode negligenciar os elementos relativos à estabilidade da economia contemplados no mesmo.

Neste sentido, vale salientar que no total são apenas dois os Programas de Gestão, duas Operações Especiais e um Programa Temático que concebe explicitamente um papel de protagonismo para o Banco Central do Brasil (BCB). Grosso modo, não são projetadas funções excedentes àquelas já desempenhadas corriqueiramente pelo BCB na manutenção da liquidez e da estabilidade econômica.

Há uma evidente ênfase na manutenção das metas de inflação dentro dos parâmetros socialmente estabelecidos, cuja operacionalização contará com o esforço de manter os 4,8% de inflação em 2012 e seu retrocesso para 4,5% nos anos subsequentes (admitindo-se dois pontos percentuais para cima ou para baixo). O crescimento do salário mínimo se processará sempre de modo inferior aquele constatado na inflação auferida pelo IPCA, tendo em vista o controle incisivo das pressões incidentes sobre a base monetária (SILVA, 2011).

A Taxa Selic também será empregada na manutenção da estabilidade econômica, uma vez que o PPA 2012-2015 preconiza sua trajetória declinante ao longo do período, inclusive, pleiteando atingir o valor de 8% em 2015. Outro instrumental concernente à estabilidade concebido pelo PPA em vigência é a própria taxa de câmbio que deverá suportar uma ligeira depreciação de R\$ 1,64 inicial para R\$ 1,77 no final de 2015. Ademais, excetuando a Petrobrás e a Eletrobrás, o governo considerou, quando da formulação do PPA, que um superávit primário em aproximadamente 1,58% do PIB seria mais que satisfatório para efeito de manutenção da estabilidade econômica (SILVA, 2011).

5. PONTOS FORTES, FRACOS E OS DESAFIOS DO PPA 2012-2014

A despeito das discrepâncias formais e mesmo estruturais entre as medidas preconizadas, não podem ser ignorados os pontos fortes do PPA no âmbito destes dois prismas. Quanto ao primeiro, um aspecto que merece destaque é a aproximação entre os formuladores e executores no processo de elaboração do documento, o que resultou positivamente na preponderância da flexibilidade e no tratamento individualizado das políticas, em detrimento de uma inócua obsessão pela padronização.

É razoável supor que, *mutatis mutandis*, os avanços conquistados neste aspecto estejam relacionados com as ações do Fórum Interconselhos que, em 2011, oportunizou a ocorrência de duas reuniões e contou com a participação de representantes de diversos segmentos da sociedade civil. Não obstante, a colaboração da sociedade na elaboração do documento não logrou melhor êxito pela dificuldade de inseri-la de maneira mais efetiva na discussão, dado que quando da realização da primeira edição do Fórum, praticamente todos os programas já tinham sido redigidos (MELO; MARTINS NETO; SILVA, 2012).

O avanço das políticas públicas na área social é significativo, pois os esforços previstos para a superação dos problemas infraestruturais e de déficit habitacional permitem, concomitantemente, a devida concentração e orientação de sinergia política para dinamização da economia, criação de emprego e geração de renda. Outro ponto forte do PPA 2012-2015 é a maior atenção dispensada à expansão das instituições de ensino e de suas vagas em todos os níveis, objetivando o alcance de uma realidade caracterizada por altos patamares educacionais no país.

Em que pese os avanços obtidos, o PPA 2012-2015 traz em seu cerne algumas falhas e fraquezas que também não podem ser negligenciadas. A guisa de ilustração poder-se-ia citar os Macrodesafios e Macroproblemas não detalhados a contento no plano, de modo a explicitar com riqueza de elementos a programação de ações de diversos tipos de natureza. Outrossim, as várias imprecisões e redundâncias formais verificadas no PPA implicou em sérios prejuízos da capacidade organizativa da peça em análise (GARCIA, 2012).

A rigor, o PPA 2012-2015 carece de uma maior unidade lógica, inclusive, apresentando do ponto de vista formal algumas incongruências no que se refere ao modelo de monitoramento preconcebido, em função do maior grau de proximidade e interação entre o órgão central e os órgãos executores, haja vista que são esses últimos os reais portadores das informações mais detalhadas e realísticas acerca das medidas efetuadas (MELO; MARTINS NETO; SILVA, 2012).

Na realidade, além das discrepâncias formais há aquelas relacionadas à coerência e eficácia inerentes à própria estrutura e interação das medidas planejadas, levando a certas inconsistências e, não raras vezes, a sobreposição das políticas arquitetadas.

Garcia (2012) chega mesmo a denunciar a ausência de uma programação territorial das ações propositadas pelo documento. Decerto, tal disfunção impõe dificuldades na obtenção da total eficácia das políticas pensadas com o intuito de reduzir as desigualdades regionais a níveis mais equitativos de repartição de riqueza e renda, nas diferentes realidades regionais da economia brasileira.

Embora constitua algum avanço, as medidas que propõe a redução das desigualdades a partir da suspensão dos entraves educacionais com base na mera elevação das vagas e unidades de ensino são intrinsecamente malogradas, uma vez que não se pode chegar a resultados irrefutáveis quanto à positividade de suas consequências enquanto o planejamento governamental carecer de políticas que visem à qualificação do ensino que está sendo oferecido à população.

O próprio crescimento pode ser comprometido com as antinomias apresentadas por um governo que, se de um lado concentra acertadamente robustos investimentos na área de infraestrutura, por outro demonstra certa dificuldade (ou desinteresse) em estabelecer um prolífico diálogo com o setor privado. Em outras palavras, o que se pretende afirmar é que o PPA 2012-2015 não estabelece o diálogo e a interação do Estado com o mercado como um ponto estratégico central a ser perseguido.

Talvez seja no campo da estabilidade em que mais se evidencie a falta de coordenação na pretensa tentativa de “planejamento” do governo. Ora, é difícil acreditar no comprometimento do governo atual em cumprir as premissas estabelecidas no PPA neste aspecto, quando as ações do governo em vários momentos desde 2012 tem demonstrado o preocupante relaxamento de suas propostas iniciais.

Apenas para título de ilustração, é mister considerar que não só no primeiro semestre de 2014 o teto da inflação foi desrespeitada, como a própria taxa de juros, no “apagar das luzes” de 2015, dificilmente se encontrará nos 8% preconcebidos. Claro está que diante de uma taxa de juros tão alta, o crescimento é vicioso e perversamente comprometido ao penalizar a obtenção dos 23% desejados para a relação Investimento/PIB.

O fator causal por trás de todas essas falhas consiste, em última instância, na ausência de um plano estratégico global de desenvolvimento que articule, coordene e norteie todas as ações nos mais variados órgãos e ministérios em prol do alcance do dito

desenvolvimento social e econômico. Deste modo, esse primeiro e mais proeminente desafio só poderá ser plenamente atendido na consecução dos próximos PPA's e consiste na formulação e formalização de um planejamento que contenha um plano de desenvolvimento pragmático e de prazo mais elástico.

Outro desafio a ser considerado durante a efetiva realização das medidas previstas no PPA, reside no estabelecimento de um modelo de acompanhamento que não implique no consumo de recursos em uma magnitude tal que penalize, sobremaneira, a capacidade de execução das ações interventivas por parte do agente governamental responsável (MELO; MARTINS NETO; SILVA, 2012).

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As reflexões feitas nas seções anteriores deste artigo serviram de base para analisar criticamente a elaboração do Planejamento Estratégico do Estado via utilização de um Planejamento Plurianual. As seções mostraram os antecedentes históricos que levaram à elaboração de um plano, as ponderações e comparações entre diferentes instrumentos e as estratégias políticas de diferentes governos ao longo dos anos na tentativa de tornar mais eficiente a gestão do Estado frente às demandas sociais.

Neste artigo, também foram vistos os objetivos gerais e específicos de um PPA, seus pontos fortes e fracos e, sobretudo aquilo que deve ser melhorado para que o referido plano cumpra seus objetivos de servir como base para facilitar diagnósticos, estabelecer diretrizes, objetivos e metas que deverão ser cumpridas pela Administração Pública no planejamento governamental.

Entretanto, vários autores destacam a necessidade de que o PPA dialogue com outras áreas da ciência, tais como Política e Ciências Sociais para facilitar que o planejamento seja capaz de atender aos novos desafios do país. Para tanto, é fundamental que o plano seja efetivamente aplicado, de modo a evitar que o instrumento caia em desuso e a ação do Estado se perca diante da complexidade de objetivos do país.

A promoção do crescimento da economia mediante expansão do mercado interno via inclusão de classes de níveis inferiores; parcerias comerciais e o fomento da expansão do mercado de trabalho por meio de pacotes de investimentos em infraestrutura são hoje, para não citar todas, estratégias do governo para uma melhoria da repartição econômica e a diminuição das desigualdades gritantes que há no país. No entanto, sem uma correta estratégia devidamente planejada por parte da ação do Estado e uma eficiente utilização dos meios que o

governo dispõe para fazer frente a estes cenários, não seria possível diminuir tais desigualdades.

O PPA surge então, como um meio oportuno na busca pela excelência do planejamento governamental visando auxiliar a correta ação do Estado de forma deliberada.

Algumas inferências positivas mais gerais foram obtidas com a análise do PPA 2012-2015, dentre os quais, a efetividade da aproximação entre os executores e formuladores na elaboração do documento ea maior ênfase no campo educacional, bem como a inclusão dos mais diversos segmentos da sociedade na discussão estabelecida durante a elaboração do PPA, ainda que — é bem verdade — de modo bastante tímido.

Todavia, a carência de maior rigor lógico e coerência entre as medidas previstas, e mesmo a discrepância existente entre as ações do governo e o previsto pela peça, acabam por comprometer a capacidade do PPA 2012-2015 tornar-se — para além do mero cumprimento de uma exigência burocrática— uma inequívoca formalização de uma estratégia de desenvolvimento nacional, que a rigor, inexistente de modo sistemático no âmbito do atual governo.

Ademais, no presente trabalho constatou-se que embora o PPA 2012-2015 tenha experimentado evoluções no que se refere ao seu aspecto formal-estrutural, não restam dúvidas de que a peça em vigência estabelece certa relação de continuidade com o modelo de desenvolvimento previsto no documento anterior. Não obstante, permaneça sem constituir um plano integrado e coeso de estratégia nacional com vistas à promoção do desenvolvimento da nação.

7.REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **PPA 2012-2015 prevê R\$ 5,4 trilhões até 2015**. Brasília: MP, 2011a. Disponível em:
<<http://planejamento.gov.br/editoria.asp?p=imprensa&ler=t7573>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano plurianual 2012-2015**: mensagem presidencial / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2011b. Disponível em:
<http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/2012/mensagem_presidencial_ppa.pdf>. Acesso em: 24. jul.2014.



FALCÓN, Maria Lúcia de Oliveira. Plano Mais Brasil: o PPA 2012-2015. Cemacro, São Paulo: FGV, 2013. Disponível em:

<<http://cemacro.fgv.br/sites/cemacro.fgv.br/files/Maria%20L%C3%BAcia%20de%20Oliveira%20Falc%C3%B3n%20-%20Plano%20Mais%20Brasil.pdf>>. Acesso em: 24. jul. 2014.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. PPA: o que não é e o que pode ser: In: IPEA. **Boletim de Políticas sociais: acompanhamento e análise**. Brasília: IPEA, 2012, v.1. Disponível em:

<http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_20_artigoespecial.pdf>. Acesso em: 24 jul.2014.

NAVARRO, C.; SANTOS, E.; FRANKE, F.. A estrutura do PPA 2012-2015. *Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento*, Brasília, v. 2, n. 1, p. 24-47, 2012. Disponível em: <<http://www.assecor.org.br/index.php/rbpo/vol-2-numero-1-2012/>>

MELO, Elton Bernardo Bandeira; MARTINS NETO, Rafael; SILVA, Marcos de Souza. Dilemas na Construção de um Modelo de Acompanhamento do Planejamento Governamental. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, Brasília, v.2, n.1, p.5-23, 2012.

Disponível em:

<http://www.assecor.org.br/files/9413/5886/3065/rbpo_dilemas_construcao_modelo_planejamento.pdf>. Acesso em: 24. jul.2014.

PORTO, Leonardo; MORAES, V. B. ; BRITO, G. S. . **A contribuição do planejamento econômico para o desenvolvimento do estado da Bahia**: análise do Plano Plurianual 2008/2011. In: XI SEMANA DE ECONOMIA - O atual momento da economia brasileira: perspectivas e desafios, 2012, Vitória da Conquista. XI SEMANA DE ECONOMIA, 2012.

SILVA, Vera Martins. Finanças públicas: planejamento federal – o PPA 2012-2015 do governo Dilma. **Informações Fipe**, São Paulo: FIPE, n.373, p.3-6, out.2011. Disponível em:

<http://www.fipe.org.br/publicacoes/downloads/bif/2011/10_3-6-fin.pdf>. Acesso em: 24 jul. 2014.