

PLANO PLURIANUAL DO MARANHÃO 2020-2023 E O EFEITO TRANSBORDAMENTO NO SISTEMA DE PLANEJAMENTO ESTADUAL¹

Roberto Santos Matos²

Maria Juliana de Souza Alves³

Marco Aurélio de Sousa Martins⁴

Raphael Ferreira Vidal⁵

1 INTRODUÇÃO

Entre os principais objetivos da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) ao introduzir o Plano Plurianual (PPA) no rol de leis que compõem o sistema orçamentário brasileiro, destaca-se o de prover, a partir de diretrizes, objetivos e metas, maior racionalidade na alocação dos recursos públicos, de forma regionalizada, e em um horizonte de médio prazo.

Passados mais de trinta anos desde que foi concebido o texto constitucional, prevalece, no debate nacional, incertezas quanto à capacidade do PPA de qualificar a tomada de decisão no setor público e enquanto plano estratégico capaz de promover o desenvolvimento e reduzir as desigualdades sociais, conforme preconiza a Carta Magna.

Parte dessas incertezas é decorrente de problemas de naturezas política, jurídica, econômica e administrativa cuja convergência implica a elaboração de PPAs com baixa factibilidade técnica e financeira, sem diagnósticos adequadamente concebidos, em alguns casos ausentes, cujas metas muitas vezes são abruptamente desconectadas da execução.

Conforme observa Oliveira (2015), trata-se de uma assincronia jurídico-constitucional. Segundo o autor, o constituinte não deixou clara a abrangência e a factibilidade do PPA. Pressupõe que a elaboração do instrumento fosse precedida por um desenho bastante nítido das políticas públicas setoriais e de um projeto de desenvolvimento que o direcionasse. Ademais, por não ser um orçamento plurianual, por não fixar limites orçamentários, depende do orçamento anual para ter eficácia.

Não obstante à inclusão, no PPA, de um amplo conjunto de programas cujos custos, raramente mensurados, inviabilizam o cumprimento de metas, os governos tendem a relacionar o irrealismo das metas planejadas com frustrações e renúncias de receitas; dificuldade de ampliação dos investimentos, em face ao crescimento das despesas fixas; bem como a ampliação da influência do Legislativo na condução e vinculação do orçamento público, deformando o planejamento proposto pelo Executivo.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi34art2>

2. Secretário adjunto na Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento do Maranhão (Seplan/MA); economista e mestre em desenvolvimento socioeconômico pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA); e pós-graduando em liderança e gestão pública pelo Instituto Superior de Educação de São Paulo (Iesp). *E-mail*: <robertosantosmatos1@gmail.com>.

3. Superintendente na Seplan/MA; economista e mestra em desenvolvimento socioeconômico pela UFMA; e pós-graduanda em liderança e gestão pública pelo Iesp. *E-mail*: <msjulianaalves@gmail.com>.

4. Assessor na Seplan/MA; agrônomo pela Universidade Estadual do Maranhão (UEMA); e mestre em fitotecnia pela Universidade Federal do Ceará (UFCE). *E-mail*: <masm2129@gmail.com>.

5. Analista de orçamento no Serviço Brasileiro no Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Maranhão (Sebrae/MA); economista pela UFMA; e administrador pelo Centro Universitário Dom Bosco (UNDB). *E-mail*: <raphaelvidal@gmail.com>.

Diante do recorrente irrealismo das propostas, as estratégias plasmadas nos PPAs apresentam fragilidade em significativa parcela dos entes subnacionais e muitas vezes são meras peças formais cuja elaboração reflete apenas ao cumprimento de uma regra constitucional. Complementarmente, há baixa oferta de metodologias para a elaboração do plano com resultados efetivamente mensurados. Isso implica, de um lado, uma miscelânea de metodologias que mudam constantemente sem a verificação de sua efetividade e, de outro lado, a continuidade do incrementalismo inócuo de propostas desconectadas com a realidade.

Apesar dos problemas aqui apresentados, que abriram espaço para o debate sobre a extinção do PPA no período recente, o desafiador contexto marcado por frequentes crises econômicas e fiscais tem imposto aos entes públicos a necessidade de ampliar a racionalidade na alocação dos recursos, tornando urgente a assertividade nas decisões governamentais e estimulando o uso de diagnósticos, dados e evidências para a tomada de decisão governamental, além de um intenso processo de aperfeiçoamento da gestão de pessoas, ferramentas, entre outros, visando evitar o desperdício dos escassos recursos públicos.

Diante desse contexto, alguns entes subnacionais, na contramão da ideia de extinguir o PPA, têm se dedicado à construção de planos mais robustos, baseados em planejamentos de longo prazo e em premissas que contribuem para a melhoria da qualidade do gasto e das políticas públicas. No bojo dessas iniciativas, o Maranhão experimentou, no período recente, inovações tanto na forma de elaborar o PPA quanto no aproveitamento do calendário ordinário de entrega do instrumento para fortalecer a sua governança em torno do planejamento e estimular uma nova cultura organizacional, que valorizasse a utilização de evidências, a transparência e a participação da sociedade na definição das políticas públicas e das agendas estratégicas e transversais.

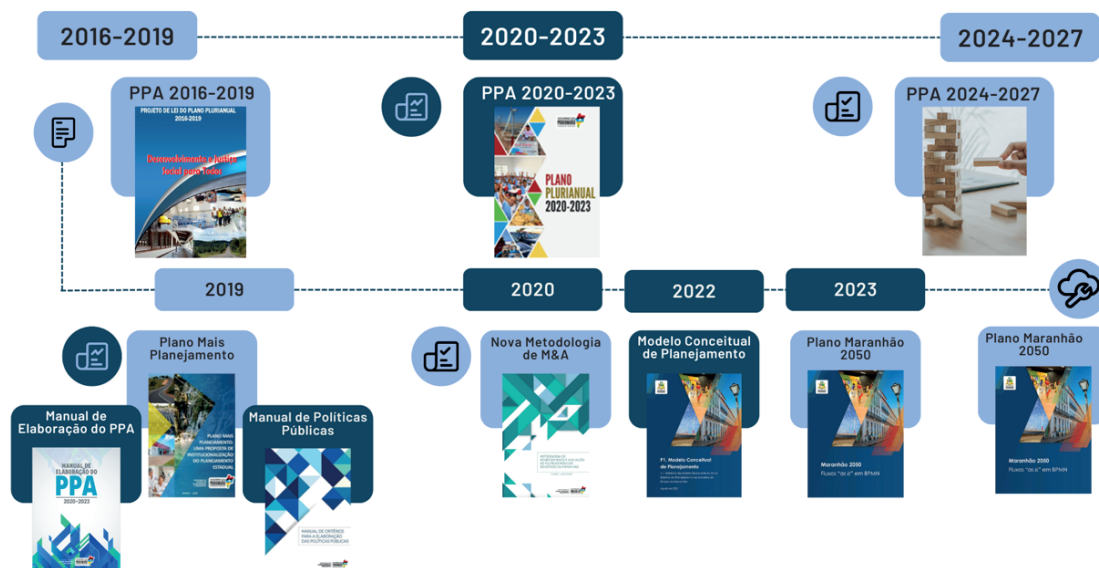
As inovações realizadas pelo Maranhão no PPA 2020-2023 contribuíram para estimular a internalização de boas práticas e de conquistas das últimas décadas que têm marcado o modelo de administração pública intitulado *New Public Management* (NPM). Referindo-se a esse modelo, Cavalcante (2017) afirma que as mudanças deliberadas nas organizações do setor público, com o objetivo de obter melhores desempenhos, introduziu um conjunto de princípios e diretrizes de eficiência, eficácia e competitividade na administração pública.

Sobre esse aspecto, no caso maranhense, além dos aperfeiçoamentos atinentes à metodologia, o plano se desdobrou no aperfeiçoamento e na remodelagem de um conjunto de atividades, processos, sistemas e produtos que se propuseram a modificar a forma de os servidores públicos se relacionarem em suas rotinas do planejamento e do orçamento público.

Com o objetivo de apresentar essa experiência, esse relato técnico abordará o tema a partir de três perspectivas: i) os antecedentes do PPA 2020-2023, isto é, o contexto a partir do qual é realizado o diagnóstico do sistema de planejamento e definido o portfólio de iniciativas para aperfeiçoá-lo e institucionalizá-lo, bem como as premissas e a metodologia do plano; ii) a consolidação do PPA, com os principais avanços do instrumento no que tange aos aspectos normativos, técnicos e políticos; e iii) as atividades e os instrumentos derivados do PPA, com destaque para a remodelagem do Monitoramento e Avaliação (M&A) (Maranhão, 2020a), o assessoramento técnico aos municípios em planejamento, bem como as formações em gestão pública realizadas para um amplo conjunto de servidores que realizam a gestão do PPA. O objetivo, além de apresentar as inovações do PPA, é demonstrar o efeito transbordamento que o instrumento apresentou no sistema de planejamento estadual, as conquistas e os desafios a serem enfrentados no ciclo vindouro.

A figura 1 demonstra, de forma sintética e cronológica, os principais documentos que serão abordados ao longo deste artigo.

FIGURA 1
Principais produtos entregues e previstos sob a perspectiva dos PPAs (2016-2023)



Fonte: Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento do Maranhão (Seplan/MA).

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser revisados e padronizados em virtude das condições técnicas do original (nota do Editorial).

2 PPA DO MARANHÃO 2020-2023: ANTECEDENTES

Desde 2015, o Maranhão tem realizado um conjunto de reformas e inovações objetivando aperfeiçoar as etapas do ciclo das políticas públicas. Iniciativas como a melhoria da transparência pública; o estímulo à participação popular; e a substituição do sistema transacional de planejamento e gestão fiscal têm se traduzido na modernização e na integração dos instrumentos de planejamento e orçamento.

O marco inicial desse processo ocorreu em 2017, a partir da realização de um conjunto de diálogos estruturados com servidores de órgãos e entidades responsáveis pela gestão de políticas públicas que resultou, em 2018, na elaboração de um documento intitulado Mais Planejamento, que além de uma sintética análise situacional sobre o sistema de planejamento governamental, propôs um conjunto de ações, produtos e metodologias objetivando a sua institucionalização e fortalecimento.

O primeiro fruto desse trabalho materializou-se no *Manual de Critérios para a Elaboração de Políticas Públicas*, ao estabelecer premissas teóricas para a formulação, a implementação, a avaliação e o controle das políticas públicas. O manual abordou o passo a passo para a construção de uma política pública que percorre as fases do diagnóstico do problema público; a definição de critérios para o desenho e caracterização da política pública; a análise do impacto orçamentário e financeiro; a definição de estratégias de implementação; e o estabelecimento de critérios para o monitoramento, a avaliação e o controle das políticas (Maranhão, 2019a).

Esse documento representou uma inovação no modelo de construção das políticas públicas e coincidiu com a fase que antecedeu à elaboração do PPA 2020-2023, o que proporcionou a melhora na qualidade do planejamento dos órgãos e o aprimoramento da construção dos programas e ações.

Quanto às ferramentas de participação popular, desde 2015, o orçamento participativo se tornou uma política permanente e passou a ser considerado na fase de elaboração dos instrumentos de planejamento do Maranhão. Por meio do Decreto nº 31.519/2016, foi criada a Comissão Permanente do Orçamento Participativo para estimular e fortalecer a participação da sociedade de forma mais estruturada.

No que concerne aos sistemas transacionais, a substituição do antigo Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios (Siafem) pelo Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Fiscal (Sigef), em 2019, traduziu-se na modernização, simplificação e racionalização da gestão do planejamento, do controle e da execução orçamentária e financeira das receitas e despesas, além de otimizar a administração e o controle dos recursos públicos.

A partir da sua implementação, o sistema passou a funcionar como a principal ferramenta do processo de elaboração do PPA, sendo customizado para refletir os aprimoramentos metodológicos do plano, que serão abordados nas seções a seguir.

3 CONSOLIDAÇÃO

A elaboração do PPA 2020-2023 foi pensada, metodologicamente, a partir de três dimensões: a estratégica, que se refere ao arcabouço que compõe as orientações estratégicas de governo; a tática, que agrega componentes que proporcionaram maior robustez e transparência à atuação dos órgãos e entidades da administração pública; e a operacional, composta pelos elementos conceituais do PPA e a operacionalização das etapas que levaram à elaboração dos programas, das ações e das subações.⁶ Esse processo metodológico está sistematizado na figura 2.

FIGURA 2
Metodologia para elaboração do PPA 2020-2023



Fonte: Seplan/MA.

Obs.: LOA – Lei Orçamentária Anual.

6. Menor unidade de gasto público, implementada a partir de 2019, com o objetivo de garantir maior detalhamento para a execução das políticas públicas.

Além do rigor técnico para a elaboração dos programas e das ações, buscou-se evitar os desalinhamentos entre a linguagem técnica e política, que provocam dificuldades nas rotinas administrativas e impactam a transparência e o controle social. Para tanto, foram utilizados, como instrumentos norteadores, os compromissos de governo definidos em campanha e as agendas estratégicas assumidas pelo Estado.

Na escala internacional, foram incorporados os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e o Selo UNICEF;⁷ em escala regional, visando promover a otimização dos recursos públicos e ampliar a competitividade do estado, o PPA absorveu as metas pactuadas nos três consórcios interestaduais dos quais o Maranhão faz parte;⁸ no âmbito local, foi utilizado o Plano Mais IDH,⁹ que contempla iniciativas voltadas para a melhoria de renda, saúde e educação dos municípios de menor índice de desenvolvimento humano do estado. Esse arcabouço estratégico, além de internalizar desafios locais, regionais e internacionais, priorizou a atuação estatal na oferta de bens e serviços públicos nos municípios mais vulneráveis socioeconomicamente.

Diante da necessidade de elaboração um PPA mais estratégico e participativo, em 2019 houve uma remodelação do orçamento participativo, que tomou como base algumas premissas: i) a ampliação da participação popular, com o aumento do número de audiências públicas e a viabilização da participação de cidadãos em municípios mais distantes e carentes; ii) a promoção de mecanismos que trouxessem maior embasamento técnico às demandas populares, com o intuito de assegurar propostas com mais consistência, realismo fiscal e alinhamento às carências da região; iii) a consolidação do conjunto de propostas oriundas do orçamento participativo no PPA, tornando-as ações prioritárias de governo; e iv) a promoção de caráter educativo à população em torno do programa de governo, dos instrumentos de planejamento e demais ferramentas de controle social.

Seguindo as novas premissas do orçamento participativo foram realizadas 35 audiências públicas para a definição de propostas da sociedade civil, bem como as prioridades de governo, fato que deu um forte caráter participativo ao PPA e estimulou a focalização das políticas públicas.

Quanto ao desenho e à caracterização dos programas, foram utilizados os critérios estabelecidos no manual de políticas públicas e realizado um amplo estudo sobre a situação fiscal, proporcionando maior qualidade técnica e realismo fiscal. Para garantir o entendimento e a operacionalização dessas iniciativas, realizaram-se capacitações com os órgãos e as entidades atinentes ao novo sistema transaccional e aos conceitos e às metodologias contidas nos manuais de políticas públicas e do PPA.¹⁰ Para isso, foram repassadas diretrizes quanto à utilização de ferramentas de diagnósticos setoriais e territoriais para o melhor delineamento das políticas setoriais. Esse processo possibilitou o fomento ao uso estratégico de informações e à intersectorialidade.

Após a etapa de capacitações, realizou-se oficinas para análise, avaliação e validação das propostas de programas e ações dos órgãos e entidades estaduais. Ademais, foi verificada a factibilidade técnica e financeira para a realização de projetos e atividades, bem como a transversalidade das políticas públicas, com o intuito de contemplar públicos e temas transversais e proporcionar maior realismo fiscal ao planejamento.

7. Fundo das Nações Unidas para a Infância.

8. Trata-se dos Consórcios Interestaduais Brasil Central, Amazônia e Nordeste.

9. Índice de Desenvolvimento Humano.

10. Esse processo contou com a utilização de vídeos formativos e atividades em grupo.

No que se refere às prioridades, instituiu-se o Plano Estratégico de Governo (PEG),¹¹ que condensa ações relacionadas às agendas estratégicas e advindas de participação popular. Esses componentes de aprimoramento foram incorporados ao Sigef, de modo que essas informações pudessem ser utilizadas no processo de tomada de decisão. Em paralelo, houve também um investimento em *business intelligence* (BI), visando aprimorar e institucionalizar os processos de produção, disponibilização, visualização das informações governamentais, de forma analítica.

Além das melhorias intrínsecas ao planejamento, o PPA 2020-2023 extrapolou os requisitos mínimos exigidos pela legislação, prevendo novas responsabilidades ao estado relativas à participação, ao controle social e à necessidade formal de definição de um novo processo de M&A, temáticas que serão abordadas a seguir.

4 DERIVADOS DO PPA 2020-2023

A partir do PPA, o controle social passa a ser exigido para todos os produtos dele derivados, a exemplo das avaliações e revisões do plano. Isso se traduziu na inclusão de seções explicativas e na utilização de linguagem mais acessível à sociedade.

Quanto ao processo de M&A, o PPA trouxe a necessidade de desenvolvimento de uma nova metodologia que considerasse os seguintes objetivos: i) aprimorar as políticas públicas; ii) melhorar a qualidade do gasto público; iii) subsidiar a definição dos tetos orçamentários contidos nas leis orçamentárias anuais; e iv) subsidiar a revisão do PPA.

Visando atender a essa nova exigência, a Seplan/MA elaborou, em 2020, a nova metodologia de M&A. Além do aperfeiçoamento da tradicional avaliação enviada anualmente à Assembleia Legislativa, que passou a ser chamada de sintética, o estado desenvolveu outras três avaliações: a de desenho, utilizada quando da elaboração de novos programas ou a partir da identificação da necessidade de (re)desenho; a de impacto, que recruta, em parceria com a Fundação de Amparo à Pesquisa do Maranhão (Fapema), profissionais da comunidade científica para avaliar a efetividade das políticas públicas; e a de gestão que corresponde ao acompanhamento rigoroso da execução e prevê um *ranking* que mensura a performance da atuação governamental, premiando os gestores em três categorias: i) eficiência do gasto; ii) impacto público; e iii) boas práticas de gestão.

Para disseminar a cultura do planejamento e de M&A, a Seplan/MA iniciou uma campanha de incentivo aos órgãos e às entidades na participação de atividades relacionadas ao tema. Entre as atividades realizadas, duas se destacaram: i) a submissão de iniciativas do estado em prêmios nacionais que reconhecem práticas exitosas de políticas públicas; e ii) a capacitação de um amplo conjunto de servidores, a partir de trilhas de aprendizagem em gestão pública.

Segundo Coelho (2012), os ciclos de premiação realizados por órgãos públicos, instituições de ensino e pesquisa e organizações do terceiro setor, além do objetivo – primordial – de incentivar, disseminar e reconhecer projetos/ações inovadores formulados e implementados pelos mandatários políticos, pela burocracia estatal e/ou pelas organizações da sociedade civil, constituem um valioso repositório de inovações da gestão pública contemporânea.

11. Instituído no âmbito do PPA 2020-2023, através da Lei Ordinária nº 11.204, de 31 de dezembro de 2019.

Partindo desse entendimento, identificou-se as boas práticas do estado e foi realizado um processo de tutoria junto aos órgãos setoriais para tornar a iniciativa inscrita mais competitiva à luz das regras dos editais. Como fruto desse processo, o estado foi reconhecido em diversas premiações nacionais¹² que, em conjunto com outras iniciativas estaduais correlatas,¹³ trouxeram importantes reflexões para a necessidade de cumprimento de etapas importantes para o aperfeiçoamento de seus programas e ações, além de um natural engajamento dos técnicos e gestores, a partir do reconhecimento de suas políticas públicas tanto em âmbito estadual quanto nacional.

No que tange às trilhas de aprendizagem, com o objetivo de fortalecer as capacidades de governo e disseminar a cultura de planejamento baseada em evidências, foram formadas três turmas, que contemplaram servidores das assessorias de planejamento e ações estratégicas (Asplans), dos gestores de programas e da Seplan/MA.

A primeira experiência de capacitação foi promovida a partir da parceria entre a Seplan/MA e a Escola de Governo do Maranhão (EGMA), em 2021. Os resultados da avaliação da primeira turma tiveram como destaque o elevado nível dos professores e palestrantes¹⁴ e o conteúdo dos módulos.

O conteúdo programático constituiu-se dos seguintes módulos: *O “novo” setor público; Introdução às políticas públicas; Planejamento e gestão de políticas; Monitoramento e avaliação de políticas públicas; Gestão de processos e projetos públicos; Laboratório de ferramentas ágeis; Oficinas de nivelamento metodológico, seminário e apresentação de trabalhos finais; e Certificação do curso.*

A partir da avaliação positiva da primeira turma, a iniciativa se estendeu, em 2022, com a formação de duas novas turmas simultâneas: uma específica para técnicos da Seplan/MA¹⁵ que acompanham os órgãos e as entidades setoriais, e outra contemplou técnicos e gestores dos órgãos e entidades setoriais que não participaram da primeira capacitação.

As avaliações foram baseadas em atividades práticas desenvolvidas pelos alunos ao final de cada módulo formativo. Os alunos, reunidos em equipes, selecionaram uma política pública¹⁶ para ser trabalhada, relacionando-a tanto com os conhecimentos teóricos quanto com os documentos referenciais do planejamento estadual. Ao final da trilha, realizou-se um seminário no qual foi apresentada uma proposta de melhoria da política pública.¹⁷

O estado se voltou também para transferir o conhecimento adquirido para os municípios. O multidisciplinar Programa Promunicípios passou por uma importante ampliação e aperfeiçoamento. A ação executada pela Seplan/MA, à luz das inovações realizadas na esfera estadual e dos aprendizados do PPA 2020-2023, dedica-se ao fomento institucional e à transferência de conhecimento técnico aos municípios nas áreas de planejamento, orçamento e finanças.

12. Entre 2020 e 2022, o Maranhão inscreveu mais de cem iniciativas em prêmios nacionais, como o Excelência em Competitividade, promovido pelo Centro de Liderança Pública (CLP), o Prêmio Evidência, da FGV Clear, o Prêmio Espírito Público, o Prêmio Boas do Consórcio do Brasil Central, entre outros, tendo obtido a primeira colocação com o Plano Mais IDH; o Trabalho com Dignidade: da Confecção de Móveis a Uniformes Escolares; o Programa de Gestão Penitenciária (Gespen); o Programa Escola Digna etc.

13. Prêmios estaduais: Servidor Pesquisador, Você Faz a Diferença e Prêmio da Avaliação de Gestão.

14. Professores doutores Fernando Coelho, Leonardo Secchi, Paulo Jannuzzi, Thiago Allisson, entre outros.

15. Composta pelas equipes técnicas do Planejamento, do Orçamento, do Tesouro, da Contabilidade e da unidade especial de projetos.

16. Pacto pela Paz; Combate ao Trabalho Escravo; Detran com o Povo; Orçamento Participativo; Cheque Gestante; Escola Digna; Apoio ao Planejamento Municipal; Trabalho Jovem; Minha Casa Meu Maranhão; Maranhão Inteligente; Maranhão Empreendedor; e restaurantes populares.

17. Para disseminar a experiência, a Seplan/MA publicará um caderno de boas práticas dos resultados.

O primeiro ciclo do assessoramento teve como foco a elaboração dos PPAs municipais para período de 2022-2025 e, também, a formulação e desenho de uma política pública por município selecionado. O processo de seleção ocorreu mediante atendimento ao edital e teve como premissa basilar a qualidade e o mérito das propostas de políticas públicas descritas na inscrição. Ao todo, participaram 32 municípios, dos quais 4 foram selecionados para receber o assessoramento técnico e a mentoria individualizada.

Como forma de contribuir para o fortalecimento do planejamento municipal, foi dado apoio a todos os municípios inscritos, sendo Arame, Barreirinhas, Balsas e Itapecuru-Mirim de forma mais personalizada. No que concerne à elaboração dos PPAs, foram disponibilizados materiais didáticos sobre o conteúdo programático para cada módulo específico com as respectivas atividades para elaboração do plano e realizadas rodadas de mentorias semanais com as equipes municipais compostas por secretários, técnicos e, em alguns casos, participação dos prefeitos para que os planejamentos de médio prazo apresentassem um caráter estratégico mais robusto.

Ademais, metodologicamente, houve a segmentação dos PPAs nas dimensões estratégica, tática e operacional; o desenvolvimento de visões de futuro dos municípios; a formulação de eixos, diretrizes e objetivos de governo; a adoção de diagnósticos territoriais para a atuação pública local; a previsão de receitas e despesas dos municípios com base em estudos de contexto macroeconômico; e a definição de macroagendas prioritárias, como compromissos de governo firmados em campanha eleitoral, Selo UNICEF e ODS.

Como consequência desse trabalho, além da certificação de cerca de setenta servidores municipais, os quatro PPAs (2022-2025) foram aprovados em suas respectivas câmaras municipais, apresentando maior qualidade técnica em relação aos anteriores.

No que tange à formulação e ao desenho das políticas públicas, os quatro municípios que apresentaram iniciativas relacionadas foram:

- 1) Arame, com a política pública de aperfeiçoamento do ensino e aprendizagem;
- 2) Barreirinhas, com a ampliação da participação social nas políticas públicas;
- 3) Balsas, com resíduos sólidos; e
- 4) Itapecuru-Mirim, com o desenvolvimento de capital social e humano.

Para essa etapa, houve a mobilização de especialistas no âmbito do estado para ajudar no diagnóstico do problema e auxiliar o desenho da política pública. As discussões possibilitaram a internalização de conceitos e ferramentas contidos no manual de políticas públicas, a utilização de dados e evidências.

As etapas subsequentes do projeto para os quatro municípios selecionados na primeira etapa visam ao desenvolvimento de iniciativas relacionadas ao monitoramento e avaliação, apoio à gestão fiscal e orçamentária e à implantação de sistemas transacionais e analíticos. Para os novos municípios, o assessoramento será relacionado à revisão do PPA. Além do interesse de algumas instituições,¹⁸ o projeto foi reconhecido entre as melhores práticas nacionais realizadas pelo setor público brasileiro no Prêmio de Boas Práticas Estratégia ODS, organizada pela Rede Estratégia ODS.

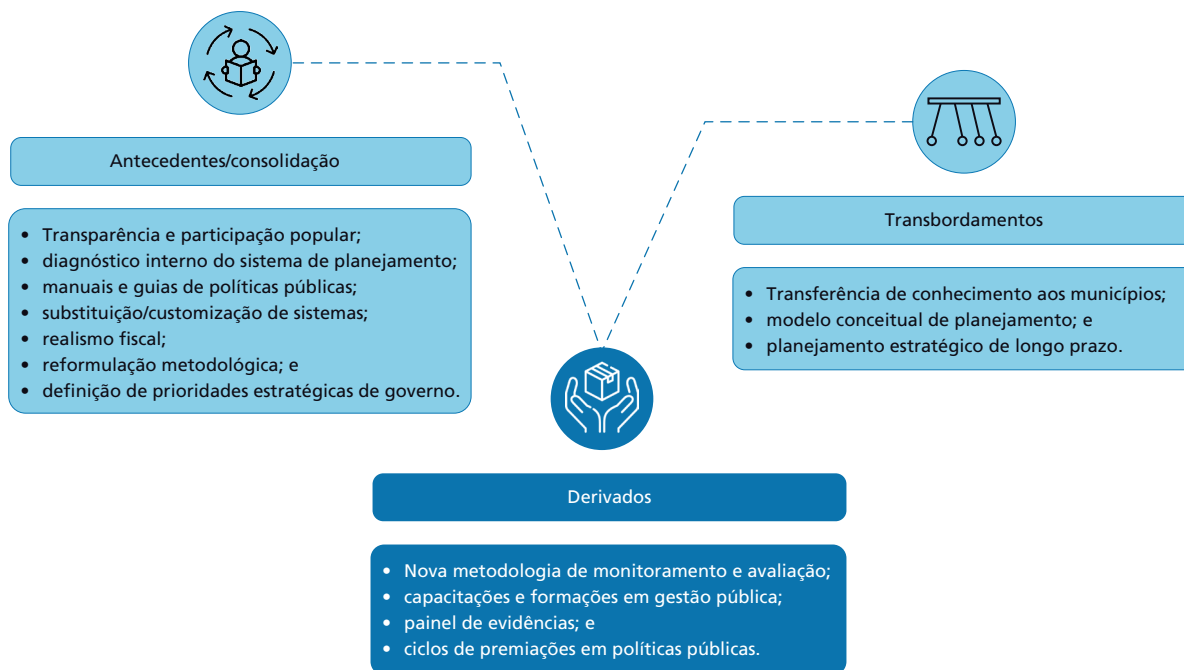
18. O Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, a Frente Nacional de Prefeitos e a União Europeia.

Com o amadurecimento dos servidores nas pautas introduzidas pelo PPA, sobretudo em M&A, bem como da importante experiência do primeiro ciclo do Promunicípios, o estado avançou com a institucionalização do sistema de M&A estadual, a partir da Lei Estadual nº 11.630/2021, de 21 de dezembro de 2021.¹⁹ Além da necessidade de cumprir uma rotina relacionada à temática, houve a definição de uma nova estrutura de governança, capaz de direcionar o relacionamento entre os atores, os papéis, as responsabilidades e definir as regras, os processos e a estrutura de poder em prol do objetivo de melhorar a qualidade do gasto público estadual. Assim, foram estabelecidas a Comissão de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Estaduais (CMAPE) e a Rede de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas do Estado do Maranhão (Rede MAPP/MA) como estruturas chave do novo sistema.

Seguindo a necessidade de entrega dos produtos idealizados no Plano Mais Planejamento (Maranhão, 2018), a Seplan/MA buscou meios para realizar a contratação de consultoria para elaboração do Plano Estratégico de Longo Prazo. Sendo assim, a partir da submissão de um novo plano de trabalho ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a Seplan/MA, em conjunto com a Secretaria de Estado da Fazenda (Sefaz), conseguiu enquadrar, no âmbito do Programa de Modernização da Gestão Fiscal, o modelo conceitual de planejamento, que constitui um diagnóstico institucional com a proposição de uma nova estrutura de governança, bem como o Plano de Longo Prazo, denominado Plano Maranhão 2050.

Assim, as inovações implementadas no PPA, bem como as iniciativas derivadas, resultaram em importantes transbordamentos ao sistema de planejamento estadual, conforme demonstrado na figura 3.

FIGURA 3
Sistematização das inovações a partir do PPA 2020-2023



Fonte: Seplan/MA.

19. Disponível em: <<https://bancodeleis.unale.org.br/Arquivo/Documents/legislacao/image/MA/LL116302021.pdf>>.

As iniciativas apresentadas na figura 3 podem ser agrupadas em dois blocos principais: um voltado para fora do governo, que inclui a melhoria na qualidade do controle social, via ampliação da participação popular, fortalecimento da transparência e transferência de conhecimento para os municípios, a partir de assessoramento técnico; e outro voltado para melhoria das dimensões operacionais que impactam na qualidade do gasto público, notadamente a elevação das capacidades de governo (via capacitação); modernização tecnológica, com a implantação e customização de novos sistemas; introdução de novas metodologias, planos, manuais e guias, que definem caminhos e orientam os órgãos a como elaborar, implementar, monitorar e avaliar políticas públicas com base em evidências, além de normas; parcerias estratégicas e o reconhecimento e valorização, via prêmios de gestão, de boas práticas do estado que contribuem para o fortalecimento da gestão pública.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A instabilidade da governança orçamentária brasileira, atrelada à baixa factibilidade dos planejamentos governamentais, tem contribuído para o enfraquecimento dos PPAs no Brasil. Além de este fenômeno ampliar a distância entre planejamento e orçamento, com a prevalência do último nas rotinas administrativas, estimula o imediatismo na aplicação das despesas e os desequilíbrios fiscais.

A experiência maranhense na elaboração do PPA 2020-2023 demonstra um interessante conjunto de inovações que teve como resultado, além de um PPA mais estratégico e robusto metodologicamente, um positivo efeito transbordamento no sistema de planejamento estadual que possibilitou, o fortalecimento das capacidades de governo; a introdução da cultura de monitoramento e avaliação; o estímulo às práticas de planejamento nos municípios maranhenses a partir do Programa Promunicípios; entre outros.

Passados três anos desde a elaboração do PPA 2020-2023 e com a aproximação das discussões relativas ao PPA 2024-2027, verifica-se que apesar do esforço e dos avanços apresentados neste artigo, as inovações e reformas estruturantes baseadas em valores da nova gestão pública precisam ser ampliadas e aprofundadas para que sejam capazes de influenciar não apenas a cultura organizacional e a alta gestão, como também a classe política. Do ponto de vista da elaboração do próximo PPA, o Modelo Conceitual de Planejamento e o Plano Maranhão 2050 serão dois importantes elementos para o preenchimento de lacunas metodológicas identificadas no último ciclo, com a possibilidade de fortalecimento da governança e integração das agendas do estado, municípios, segmentos da sociedade civil, de setores produtivos e da academia, em prol da perenidade de políticas públicas e do desenvolvimento do estado.

Ademais, é importante reconhecer que o PPA continua sendo o principal instrumento de planejamento de médio prazo do setor público brasileiro e que, não obstante as inúmeras fragilidades, é imperioso e salutar que a atual pauta de extinção do PPA seja substituída por uma pauta de reforma e aperfeiçoamento desse importante instrumento de planejamento, dando-o maior robustez em direção ao desenvolvimento da sociedade brasileira combinado à sustentabilidade das finanças públicas.

REFERÊNCIAS

- CAVALCANTE, P. **Gestão pública contemporânea: do movimento gerencialista ao pós-NPM**. Brasília: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2319).
- COELHO, F. S. Reformas e inovações na gestão pública no Brasil contemporâneo. *In*: CARNEIRA, J. M. B.; DANTAS, H. (Org.). **Parceria social público-privado – textos de referência**. São Paulo: Oficina Municipal, 2012.
- MARANHÃO. Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento. **Plano Mais Planejamento: uma proposta de Institucionalização do Sistema de Planejamento**. São Luís: Seplan, 2018.
- _____. Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento. **Manual de critérios para a elaboração das políticas públicas**. São Luís: Seplan, 2019a. Disponível em: <<https://www.seplan.ma.gov.br/manual-criterios-politicas>>.
- _____. Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento. **Conjunto de ferramentas para elaboração do PPA**. São Luís: Seplan, 2019b. Disponível em: <https://seplan.ma.gov.br/ferramentas-ppa?_gl=1*15t3j7q*_ga*NjU2MTg3OTIzLjE2NDg4MjE5OTA.*_ga_43WSLQF7SQ*MTY2Mzg4NzQzNi43LjEuMTY2Mzg4NzQ5MS41LjAuMA>.
- _____. Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento. **Plano Plurianual 2020-2023**. São Luís: Seplan, 2019c. Disponível em: <https://www.seplan.ma.gov.br/uploads/seplan/docs/17022020_PPA-2020-2023-completo-VF-com-o-anexo-de-Programas.pdf>.
- _____. **Metodologia de monitoramento e avaliação**. São Luís: Seplan, 2020a. Disponível em: <<https://seplan.ma.gov.br/uploads/seplan/docs/Metodologia-de-Monitoramento-e-Avalia%C3%A7%C3%A3o-de-Pol%C3%ADticas-P%C3%BAblicas-do-Estado-do-Maranh%C3%A3o-1%C2%AA-Vers%C3%A3o.pdf>>.
- _____. **Vídeoaulas – treinamento dos manuais do PPA e de políticas públicas**. São Luís: Seplan, 2020b. Disponível em: <https://www.youtube.com/channel/UCukch5_M31me1uQ1X-iiCPw?view_as=subscriber>.
- OLIVEIRA, W. de. **Curso de responsabilidade fiscal**. 2. ed. [s.l.]: Editora Fórum, 2015.

