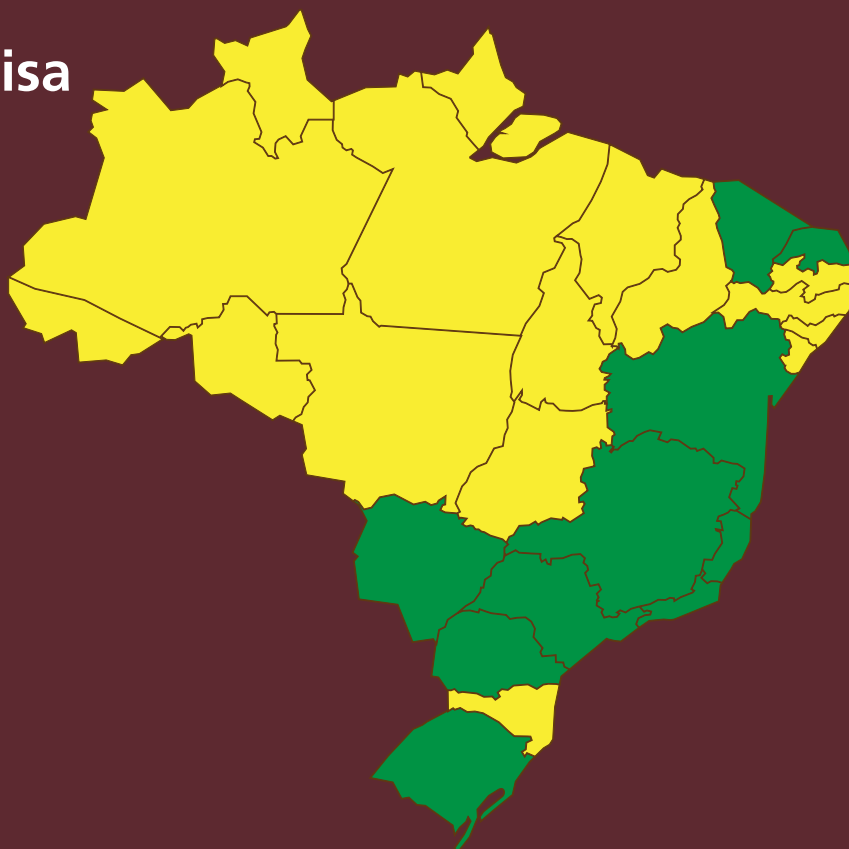


Planejamento e Gestão Governamental na Esfera Estadual

uma análise comparativa dos processos, conteúdos
e sistemas de acompanhamento dos PPAs

Relatório de Pesquisa

Consolidado



RELATÓRIO DE PESQUISA

**Planejamento e Gestão
governamental na Esfera
Estadual: uma análise
comparativa dos
processos, conteúdos
e sistemas de
acompanhamento
dos PPAs**



RELATÓRIO CONSOLIDADO

Plano Plurianual 2012-2015

Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República

Ministro interino Marcelo Côrtes Neri



Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro - e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Marcelo Côrtes Neri

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Renato Coelho Baumann das Neves

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Rogério Boueri Miranda

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Rafael Guerreiro Osorio

Chefe de Gabinete

Sergei Suarez Dillon Soares

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>



Projeto "Planejamento e Gestão Governamental na Esfera Estadual: uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos PPAs"

Coordenação Nacional Rede Ipea:

Marco Aurélio Costa - Ipea

Coordenação Nacional do Projeto:

Roberto Rocha C. Pires – Ipea

Ronaldo Coutinho Garcia – Ipea

Maria Martha M. C. Cassiolato – Ipea

Ricardo Carneiro – FJP e Ipea/PNPD

Coordenação MPOG

José Carlos dos Santos SPI/DECIP

Elaboração do Relatório Consolidado

Ricardo Carneiro – FJP e Ipea/PNPD

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

APRESENTAÇÃO

O presente relatório integra o Projeto “Planejamento e Gestão Governamental na Esfera Estadual: uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos PPAs”, coordenado pelo Ipea em parceria com o Ministério do Planejamento e instituições de pesquisa e ensino nos estados brasileiros. Ao todo, o projeto avaliou dez experiências estaduais (Bahia, Ceará, Espírito Santo, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Paraná, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e São Paulo).

O objetivo geral da pesquisa consiste em apreender, analisar e apresentar, em perspectiva comparada, as experiências recentes das administrações estaduais concernentes à utilização do instrumento de planejamento consubstanciado no PPA referente ao período 2012-2015. Busca-se construir uma visão panorâmica acerca da conexão entre o plano de governo e a condução da atividade governativa e, dessa forma, contribuir para a modernização da gestão pública no país e para reforçar sua natureza democrática. Para tanto, as análises enfatizam três dimensões principais: o processo de elaboração do PPA, a concepção e o conteúdo programático do documento, e o desenho e funcionamento do sistema de monitoramento da programação proposta.

Todos os relatórios estão disponíveis ao público nos sítios do Ipea (Rede Ipea – Plataforma de Pesquisa em Rede) e do Ministério do Planejamento.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	6
1. CONTEXTUALIZANDO O PPA	7
1.1 Do planejamento do desenvolvimento econômico ao PPA	8
2. DA ELABORAÇÃO À APROVAÇÃO DO PPA	22
2.1 O arranjo organizacional responsável pela elaboração do PPA: atores e ferramentas tecnológicas utilizadas	22
2.2 A interlocução do poder executivo com a sociedade civil	31
2.3 A relação com a Assembleia Legislativa e a abertura de novos espaços para a participação da sociedade	38
3. O CONTEÚDO DO PLANO	44
3.1 A concepção do plano e os atributos dos programas	44
4. O SISTEMA DE MONITORIA E AVALIAÇÃO	63
CONSIDERAÇÕES FINAIS	73
RELATÓRIOS DE PESQUISA CONSULTADOS	75
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS ADICIONAIS	77

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 (CF-88) não propôs um modelo formal de planejamento no país, mas deu especial destaque ao Plano Plurianual (PPA), o qual passou a se configurar como o instrumento que baliza a ação governamental e desemboca na programação orçamentária do poder executivo. Pela crescente importância que progressivamente assume no ordenamento e controle da atividade governamental, o PPA apresenta-se, no contexto atual, como um objeto de estudo capaz de proporcionar indicações valiosas acerca da capacidade estatal de planejamento e gestão, tendo em perspectiva melhorias na eficiência e efetividade da atuação da administração pública.

Nessa ótica, a rede de pesquisa construída pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) em torno do projeto intitulado “Planejamento e Gestão Governamental na Esfera Estadual: uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos PPAs” definiu como tema de investigação os PPAs 2012-2015 propostos na esfera estadual de governo. O objetivo mais geral da investigação consistiu em examinar o papel cumprido pelo PPA no balizamento e orientação da implementação da estratégia de governo dos estados brasileiros, responsáveis pela aplicação de expressiva parcela do gasto público do país. Para a consecução de tal objetivo, dirigiu-se a atenção para aspectos relacionados à elaboração do PPA, ao conteúdo de sua programação e ao sistema ou arranjo organizacional encarregado do acompanhamento e avaliação de sua execução.

A mencionada rede de pesquisa contou com a adesão voluntária de 10 instituições, de diferentes perfis, que atuaram como parceiros do IPEA, cada uma delas encarregando-se da análise da experiência do estado da federação na qual estão baseadas. O conjunto de estados cobertos pela rede compreendeu quatro das cinco macrorregiões do país, sendo um estado da Região Centro-Oeste – Mato Grosso do Sul¹ – dois estados da Região Sul – Paraná e Rio Grande do Sul² – três da Região Nordeste – Bahia, Ceará e Rio Grande do Norte³ – e os quatro estados da Região Sudeste – Espírito Santo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo⁴.

Para o exame dos casos estaduais, foi elaborado um Termo de Referência, especificando as dimensões analíticas a serem consideradas, tendo em perspectiva forjar uma visão panorâmica da conexão entre planejamento e gestão na esfera estadual de governo. Tendo

1• O caso de Mato Grosso do Sul foi analisado pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente, do Planejamento, da Ciência e Tecnologia do Mato Grosso do Sul (SEMACE).

2• O caso do Paraná ficou foi analisado pela Universidade Estadual do Centro-Oeste (UNICENTRO); o do Rio Grande do Sul, pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC).

3• O caso da Bahia foi analisado pela Superintendência de Estudos Sociais e Econômicos da Bahia (SEI), vinculada à Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia (SEPLAN/BA); o do Ceará, pelo Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE); e o do Rio Grande do Norte, pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).

4• O caso do Espírito Santo foi analisado pela Fundação Ceciliano Abel de Almeida (FCAA); o de Minas Gerais, pela Universidade Federal de Viçosa (UFV); o do Rio de Janeiro, pela Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro (CEPERJ); e o de São Paulo, pela Fundação Prefeito Faria Lima / Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal (CEPAM).

por referência mais geral as orientações contidas no Termo de Referência, as instituições que aderiram à rede de pesquisa elaboraram os respectivos relatórios recorrendo ao levantamento de informações em fontes bibliográficas e documentais, combinado com a realização de entrevistas com atores relevantes no processo de formulação e implementação do PPA. As pesquisas bibliográficas realizadas, de escopo variado, enfatizaram estudos e trabalhos que tratam do planejamento governamental no nível estadual, com o intuito de buscar subsídios para a contextualização do plano plurianual no âmbito de sua atividade planejadora. A pesquisa documental, também de escopo variado, abrangeu o levantamento e análise tanto da legislação quanto de documentos produzidos por órgãos estaduais no âmbito das atividades relacionadas à formulação do PPA 2012-2015, bem como a seu monitoramento e avaliação. Da mesma forma, as entrevistas envolveram conjuntos variados de atores, seja em termos quantitativos ou de perfil. Em alguns casos, as entrevistas centraram-se em integrantes do executivo, com destaque para representantes da secretaria responsável pela atividade de planejamento do estado. Em outros, estenderam-se para interlocutores selecionados do legislativo e, de forma mais eventual, para atores da sociedade civil⁵.

O presente trabalho cuida de fazer uma análise comparativa dos 10 casos examinados pelas instituições que compõem a mencionada rede, referenciando-se primariamente nas informações e interpretações disponibilizadas pelos relatórios de pesquisa por elas produzidos. De forma complementar, recorreu-se, quando necessário, a outras fontes de informação, de natureza bibliográfica e documental. A partir da análise comparada, buscou-se identificar as convergências e divergências mais marcantes das referidas experiências estaduais, tendo em perspectiva proporcionar subsídios para o aprimoramento da administração pública no tocante à sua capacidade de conceber e coordenar as políticas e ações de governo.

O trabalho foi estruturado em quatro seções, além desta introdução e das considerações finais. A primeira seção procura contextualizar o PPA enquanto instrumento da ação planejadora dos governos estaduais. A segunda direciona a atenção para o processo de elaboração do documento, no âmbito do poder executivo, e sua posterior tramitação e aprovação, no âmbito do poder legislativo. A terceira seção trata do conteúdo propriamente dito do plano plurianual, considerando aspectos relativos à sua concepção metodológica e ao detalhamento de sua programação. A quarta e última seção é dedicada à abordagem da estruturação e funcionamento das atividades de acompanhamento e avaliação da execução da programação proposta. As considerações finais sistematizam os principais avanços, tendências, limites e desafios encontrados, confluindo para a realização de um balanço crítico do papel que o PPA desempenha como instrumento para a gestão da estratégia de governo.

1. Contextualizando o PPA

O planejamento é convencionalmente tratado como instrumento de racionalização do processo decisório relativo à forma de definir e organizar as atividades ou ações concernentes à implementação de qualquer empreendimento ou intervenção de maior complexidade. Sua aplicação na administração pública reflete o progressivo alargamento do

5- Para maiores detalhes acerca do conteúdo de cada documento, bem como da metodologia utilizada em sua elaboração, consultar os respectivos relatórios de pesquisa, disponíveis em <http://www.ipea.gov.br/redeipea/>

escopo das intervenções estatais na economia, o que se faz acompanhar de sua crescente complexificação, “tornando a atividade governativa cada vez mais exigente quanto à capacidade de formular, monitorar e avaliar políticas públicas” (Brasil et al., 2010, p. 130). Não sem razão, o impulso decisivo à adoção do planejamento governamental nas sociedades capitalistas é dado pela hegemonia conquistada pelo pensamento keynesiano no pós-guerra e sua defesa de um papel mais ativo do poder público no tocante à promoção do crescimento econômico e da melhoria do bem estar social. A presente seção trata da adesão do Brasil à atividade planejadora com o intuito de contextualizar a introdução do Plano Plurianual (PPA) e sua institucionalização como principal instrumento do planejamento governamental no país ocorrida na transição para o século XXI, dedicando especial atenção ao que se passa no âmbito dos governos estaduais.

Com esse intuito, faz-se inicialmente, uma breve recuperação histórica da experiência brasileira de planejamento governamental, em suas linhas mais gerais, para destacar as inovações introduzidas pela Constituição Federal de 1988 (CF-88), que se corporificam num modelo de planificação baseado no PPA, atualmente adotado pelos diversos níveis de governo. Na sequência, examina-se, também de forma rápida, como o PPA se inscreve na atividade planejadora dos governos estaduais, direcionando o foco para a relação entre o PPA e outros instrumentos de planejamento por eles eventualmente utilizados, nos horizontes temporais de médio e longo prazo.

1.1 Do planejamento do desenvolvimento econômico ao PPA

Há divergências sobre a origem do planejamento governamental no Brasil. Alguns autores, como Maciel (1989), recuam o tempo histórico para o final do século XIX, destacando o documento conhecido como “Plano da Viação”, de 1890, como o primeiro esforço estatal com características de ação planejadora no país. Outros, como Matos (2002), tomam, como marco inicial, a elaboração do denominado “*Niemeyer Report*”, datado de 1931, que propunha alternativas para o governo brasileiro lidar com a crise econômica decorrente da depressão de 1929. Rezende (2011, p. 178) menciona o “Plano Especial de Obras Públicas e Reparcelamento da Defesa Nacional”, editado em 1939, como o “o primeiro plano quinquenal da história do planejamento brasileiro”, embora reconhecendo que se limitava, a rigor, a um rearranjo orçamentário com vistas à execução dos projetos nele incluídos. Já Lafer (2003) identifica, no “Plano de Metas”, proposto em 1956, a primeira experiência efetiva de planejamento governamental no país, tendo em vista a complexidade de suas formulações, combinada ao impacto de sua implementação. O que explica datações tão variadas são percepções distintas acerca do que pode ser efetivamente considerado como planejamento governamental, considerando aspectos como desenho, conteúdo e alcance de suas proposições.

Passando ao largo dessas divergências quanto à origem do planejamento governamental no país, há relativo consenso em associá-lo à promoção do desenvolvimento econômico conduzido pelo Estado. Tendo por propósito mais geral a promoção da industrialização da economia, o esforço desenvolvimentista empreendido pelo poder público irá demandar a construção de capacidade estatal e, junto com ela, a adoção do planejamento como instrumento de racionalização das políticas e ações de governo. Esse processo de construção das bases estruturais do aparato burocrático estatal e de seus instrumentos de

intervenção na economia começa a adquirir contornos mais efetivos na década de 1930⁶, com a ascensão de Getúlio Vargas ao poder, notadamente após a instauração do Estado Novo. Conforme Rezende (2011, p. 178), coube ao Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), então criado, a “elaboração do primeiro plano quinquenal da história do planejamento brasileiro”⁷. É, no entanto, a partir do final da segunda guerra mundial que as incursões governamentais na área do planejamento econômico adquirem maior consistência e solidez, delineando uma trajetória de progressiva institucionalização, que irá desembocar em sua consolidação ocorrida na década de 1970.

A preocupação com o planejamento no pós-guerra pode ser percebida na constituição da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, também conhecida como Missão Abbink, cujos trabalhos voltaram-se para a “identificação dos pontos de estrangulamento ao desenvolvimento da economia brasileira (Rezende, 2011, p. 178). À mesma época em que a Comissão Abbink produz e divulga seu relatório, é lançado, pelo governo, o Plano SALTE, que se caracteriza como um esforço no sentido da racionalização do processo orçamentário (Lafer, 2003). Na sequência, outros planos foram sendo propostos, como o Plano Nacional de Reparcelamento econômico, no segundo Governo Vargas, e o já citado Plano de Metas, no Governo Kubitschek.

Com a instauração da ditadura militar, em 1964, o planejamento é reafirmado e fortalecido como instrumento de racionalização da ação governamental na economia. Depois do Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG) e do Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED) – iniciativas dos governos militares da década de 1960 – entra-se na fase dos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs), cuja elaboração passa a ser obrigatória, por força do disposto no Ato Complementar n. 43/69⁸. Inaugurada com o lançamento do I PND, em 1972, tal fase tem seu ápice com a edição do II PND, no Governo Geisel, para entrar em declínio na década de 1980, com a proposição, pelo Governo Figueiredo, do III PND, já como mero cumprimento do rito legal. Ao lado dos PNDs, outra dimensão da institucionalização da atividade planejadora no âmbito dos governos militares consiste na criação, em 1972, do Sistema Federal de Planejamento, que tem, “no Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, seu órgão central” (Rezende, 2011, p. 183).

Espelhados na experiência do governo federal, os governos estaduais também fazem incursões na área do planejamento, demarcadas pela definição de suas competências vis a vis as da União. Sem desconhecer a diversidade da trajetória dessas incursões, é possível apontar dois traços salientes na adesão dos estados à atividade planejadora. O primeiro tem a ver com a orientação mais geral que informa a adoção do planejamento pelos governos estaduais, caracterizado, como no caso federal, por forte viés econômico. Trata-se, em larga medida, de iniciativas que se articulam em torno de dois eixos principais: o planejamento setorial, no qual se destacam os temas relacionados à infraestrutura econômica; e o planejamento regional, com foco na correção ou atenuação dos desequilíbrios econômicos e sociais no território. O segundo remete à criação de sistemas estaduais de planejamento que, mimetizando o governo federal, têm, como órgão central, Secretarias de Planejamento e Coordenação Geral – as SEPLANs e suas congêneres.

6• A esse respeito, ver, dentre outros, Draibe, Sônia. Rumos e metamorfoses: Estado e industrialização no Brasil 1930/1960. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 2004.

7• Trata-se do Plano Especial de Obras Públicas e Reparcelamento da Defesa Nacional, referente ao período 1939-43.

8• Pelo dispositivo legal, cada governo que assumisse o poder deveria elaborar um Plano Nacional de Desenvolvimento, correspondendo ao período do mandato presidencial (Rezende, 2011).

Após a crise da dívida externa ocorrida na transição para a década de 1980, que assinala o esgotamento da estratégia industrializante que vinha sendo seguida pelo país, a promoção do desenvolvimento econômico cede lugar à estabilização macroeconômica na agenda pública do governo federal. O planejamento do desenvolvimento econômico é substituído, num primeiro momento, por programas endereçados ao enfrentamento dos desequilíbrios externos e, num segundo momento, ao controle inflacionário. Refletindo a mudança na agenda pública, a atividade planejadora entra em declínio, aliando o descrédito quanto a seu potencial de transformação da realidade nacional, notadamente no que se refere à sua capacidade de contribuir para a inserção do país no rol das nações industrializadas, com o progressivo desmonte do aparato técnico burocrático construído para lhe dar suporte. A derrocada do planejamento econômico do governo federal⁹ estende-se aos estados, trazendo, em seu rastro, processo similar de esvaziamento e desmonte das respectivas estruturas encarregadas da atividade planejadora, ainda que preservando, em alguns casos, a arquitetura organizacional do sistema.

Ao longo da mesma de 1980 são discutidas as bases do ordenamento político e institucional do país, o que se faz em articulação com a retomada da normalidade democrática. Trata-se de período de ampla mobilização societária, com plataformas que enfatizam a descentralização e a ampliação dos direitos de cidadania, que vão informar as principais inovações introduzidas pela Constituição Federal de 1988 (CF-88). Dentre tais inovações, interessa destacar o redesenho da sistemática orçamentária, contemplando três elementos – o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei do Orçamento Anual (LOA) – os quais devem ser compatibilizados entre si, integrando planejamento e orçamento (Oliveira, 2009). Nesse redesenho, o PPA passa a se configurar como o instrumento de balizamento da ação governamental, articulando-se com a programação orçamentária. Em termos mais específicos, cabe ao PPA definir as prioridades de governo num horizonte temporal de quatro anos, estabelecendo as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes, bem como para os programas de duração continuada. Com base no plano plurianual, o poder executivo elabora a LDO que, aprovada pelo poder legislativo, orienta a formulação da proposta da LOA. Assim, além de espelhar o conteúdo de um programa de governo, o PPA representa também instrumento de controle sobre os objetivos do gasto público, ao condicionar a elaboração da LDO e da LOA.

O primeiro PPA elaborado pelo governo federal, compreendendo o período 1991-1995, é visto como uma mera formalidade, no sentido de atender ritualisticamente as proposições contidas no texto constitucional. Conforme Garcia (2000, p. 12), tal documento “foi apresentado ao Congresso Nacional e aprovado quase sem discussão e emendas”. O PPA seguinte, referente ao período 1996-1999, apesar de algumas inovações metodológicas em sua elaboração, pouco avança no tocante à intenção de prover um instrumento eficaz de balizamento da ação governamental. Para Garcia (2000, p. 12), “alcança, quando muito, o caráter de um plano econômico normativo de médio prazo”. No final de década, o governo federal propôs uma mudança em profundidade na concepção conceitual e metodológica até então adotada na elaboração e gestão do PPA. O sentido mais geral das alterações propostas consiste na definição do programa como unidade de gestão, o qual passa a organizar a ação governamental em função da resolução de problemas ou do atendimento

9• Formalmente, a elaboração de planos nacionais de desenvolvimento ainda foi observada no Governo Sarney, que lançou o Plano de Metas para o período 1986-1989.

de demandas da sociedade, desdobrando-se em projetos e atividades portadores de produtos que expressam a oferta de bens e serviços à sociedade (Garcia, 2000; Paulo, 2010). É também com base no programa que se pensa a integração entre plano e orçamento. A esse respeito, Garcia (2000, p. 23) afirma que “em termos de estruturação, o plano termina no programa e o orçamento começa no programa, conferindo uma integração desde a origem, sem a necessidade de buscar-se a compatibilização entre módulos diversificados”. Editada em maio de 2000, a Lei Complementar n.101, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal¹⁰, veio reafirmar e reforçar a integração entre os três instrumentos, no sentido de a LOA ser elaborada de forma compatível com o PPA e com a LDO.

Essa maior integração encontra ressonância no PPA elaborado para o período 2000-2003 pelo governo federal. Há relativo consenso na literatura que tal PPA representa um marco para o planejamento e organização da ação estatal (Garcia, 2000; Paulo, 2010; Santos, 2011), assinalando uma ruptura com a lógica que presidiu as duas versões anteriores do documento. Os PPA's seguintes, referentes aos períodos 2004-2007 e 2008-2011, seguiram, em linhas gerais a metodologia introduzida pela versão 2000-2003, com algumas inovações em aspectos ligados à sua elaboração e gestão. Persistiu, contudo, sem constituir efetivamente um instrumento de planejamento e gestão estratégica, capaz de subsidiar as ações de governo, informando as prioridades da agenda pública e os caminhos para sua implementação. Não surpreende assim que o governo federal tenha usado o expediente de lançar, em paralelo, planos que procuram contemplar seus projetos prioritários com vistas à promoção do desenvolvimento nacional, a exemplo das “Metas Presidenciais”, de 2004, e do “Plano de Aceleração do Crescimento” e da “Agenda Social”, ambos de 2007 (Paulo, 2010; Santos, 2011).

O propósito formal de conferir, ao PPA, maior efetividade enquanto instrumento de planejamento e gestão estratégica das ações de governo levou a mudanças na base conceitual e metodológica utilizada na elaboração do PPA 2012-2015. Como consta na Mensagem Presidencial que encaminha o Projeto de Lei do PPA 2012-2015 ao Congresso Nacional, são mudanças justificadas pela intenção de fazer com que o plano expresse, de fato, “as políticas públicas para os próximos quatro anos”. Tais mudanças procuram enfatizar a dimensão estratégica do plano, tendo, na introdução dos denominados programas temáticos, definidos “a partir de recortes mais aderentes às políticas públicas” (Garcia, 2012, p. 18), a principal inovação. Com os programas temáticos, o detalhamento operacional das ações ficaria a cargo do orçamento. Pode-se dizer assim que o sentido mais geral das alterações propostas é romper com a lógica orçamentária à qual ficou submetido o PPA até então, no sentido de permitir que o documento o PPA passe a orientar as alocações orçamentárias e não o contrário, como vinha sucedendo na prática.

Seguindo a trajetória do governo federal, os governos estaduais começaram a adotar, a partir dos anos 1990, a sistemática de elaboração de PPA's, até porque suas respectivas constituições tendem a reproduzir o disposto no Art. 165 da CF-88, que trata da matéria. A maior parte dos estados examinados no presente relatório – como Minas Gerais, Bahia, Espírito Santo, Paraná, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e Ceará - inscreve-se nessa situação, inaugurando a elaboração do PPA para o período correspondente a 1992-1995. Registra-se aqui a especificidade de Minas Gerais, que adota a denominação Plano Plurianual

¹⁰* A Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar n. 101 – estabelece normas gerais de finanças públicas, aplicáveis aos três níveis de governo. A referida lei procura aperfeiçoar a sistemática de planejamento e orçamento prevista no texto constitucional, enfatizando a gestão fiscal responsável e a transparência da administração pública.

de Ação Governamental (PPAG) para o PPA estadual. Outros, como São Paulo e Mato Grosso do Sul, somente o fazem na década seguinte. Atualmente, todos os estados da federação brasileira utilizam formalmente o PPA como instrumento de planejamento de médio prazo, o que o reveste de caráter institucionalizado. Nesse processo, a principal referência, do ponto de vista conceitual e metodológico, levada em consideração quando da elaboração dos PPAs estaduais é o PPA do governo federal, como se verá mais à frente.

1.2 O PPA e a atividade planejadora dos estados

A construção do PPA não é um processo fechado em si mesmo. Ao contrário, sua lógica enquanto planejamento de médio prazo supõe conexões ou articulações com outras atividades planejadoras, de distintos horizontes temporais, como o planejamento de longo prazo, que expressa a orientação estratégica do governo no tocante à promoção do desenvolvimento, para além do ciclo político, e o curto prazo, que desdobra as políticas públicas em programações anuais, consoante o ciclo financeiro-orçamentário proposto na CF-88. Essa articulação com o orçamento, intermediada pela LDO, pode requerer a revisão periódica do PPA, de forma a acomodar mudanças conjunturais em objetivos ou prioridades do governo ao longo do mandato, o que efetivamente ocorre.

Ao lado disso, cabe mencionar a relação que se estabelece, ou pode se estabelecer, entre o PPA e outros instrumentos de planejamento de médio prazo. De um lado, tem-se uma conexão até certo ponto lógica com o plano de governo apresentado pelo candidato eleito e discutido durante a campanha. Como um planejamento de médio prazo, pensado para o horizonte temporal correspondente ao mandato, é de esperar que o PPA espelhe as principais propostas do candidato vencedor, transmutadas em compromissos políticos que este assume enquanto governador eleito. De outro, nada impede o lançamento, paralelamente ao PPA, de algum outro plano de médio prazo, como aqueles endereçados a explicitar iniciativas prioritárias do governo. Há uma expectativa de que isto não ocorra, já que a concepção do PPA tem um caráter de instrumento de articulação e coordenação das ações governamentais, o que inclui aquelas de natureza prioritária, de forma a assegurar sua coerência ao longo do tempo. Assim, o lançamento de qualquer plano de natureza mais global, que não seja um desdobramento do PPA, como aqueles de recorte setorial ou regional, denota uma desconsideração política do governante para com o mesmo ou, o que dá no mesmo, seu esvaziamento como instrumento de planejamento e gestão estratégica do governo.

No que se refere ao planejamento de longo prazo, sua utilização é bastante heterogênea entre os estados examinados pela pesquisa. A maior parte utiliza o instrumento; as exceções são Paraná e Ceará. As ações de planejamento de longo prazo adotadas, contudo, apresentam concepções variadas e se articulam, também de forma variada, com o PPA. A esse respeito, cabe mencionar a adoção em alguns estados – como Minas Gerais, Rio de Janeiro e Espírito Santo – de modelos de planejamento estratégico oriundos do setor privado, vistos como uma ferramenta capaz de conferir maior eficiência na condução da atividade governativa, consoante as premissas do reformismo da *New Public Management*¹¹. Trata-se de opção feita por governos específicos – regra geral, ancorada, do ponto de vista operacional, na contratação de consultorias especializadas –, sem nenhuma garantia efetiva de sua continuidade no tempo.

11• Para uma visão crítica do reformismo da NPM, ver, dentre outros, Carneiro, Ricardo; Menicucci, Telma M. G.. Gestão pública no século XXI: as reformas pendentes. Texto para discussão n. 1686, Brasília, IPEA, 2011.

São Paulo assemelha-se aos casos do Ceará e Paraná, não dispondo de planejamento de longo prazo, de abrangência geral. No entanto, distingue-se deles por contar com planejamentos setoriais de longo prazo, ilustrados pelas iniciativas nas áreas de transporte, de meio ambiente e de energia¹². Tais planos setoriais proveem subsídios para a elaboração do PPA, o que se faz segundo a discricionariedade do órgão responsável pela atividade. Registra-se ademais, conforme relatório da CEPAM (2013), a intenção do atual governador de elaborar um plano de longo prazo para o estado, tendo contratado empresa de consultoria com tal intuito¹³.

Já o Rio Grande do Norte tem uma experiência muito peculiar no que se refere ao planejamento de longo prazo, marcada pelo enfoque regional. Tal experiência decorre da adesão do governo estadual ao Projeto Áridas, que se origina da Conferência Internacional sobre Impactos de Variações Climáticas e Desenvolvimento Sustentável em Regiões Semiáridas¹⁴, realizada em 1992 (UFRN, 2013). Dessa adesão resultou a iniciativa de planejamento do desenvolvimento regional, sob a concepção de desenvolvimento sustentável, que conta com a cooperação técnica do Instituto Interamericano de Apoio à Agricultura (IICA). A elaboração propriamente dita de planos de desenvolvimento regional somente ganha corpo na transição da década de 1990, com a publicação, em 2000, do Plano de Desenvolvimento Sustentável da Região do Seridó, elaborado sob a coordenação da Secretaria de Planejamento e das Finanças do Estado do Rio Grande do Norte (SEPLAN/RN). Nos anos subsequentes, foram produzidos planos para outras sete regiões do estado, onde se inclui a região metropolitana de Natal¹⁵. São planos que apontam para o longo prazo, embora de forma genérica, sem um horizonte temporal claramente definido. Não há também uma sistemática formal de revisão de tais documentos, nem previsão de que isto venha a ocorrer. Quanto à articulação com os PPA, esta “é meramente informativa” (UFRN, 2013, p. 30), no sentido de que sua programação não leva em consideração, necessariamente, as diretrizes e proposições traçadas nos referidos planos regionais.

A rigor, o único estado que adota formalmente a sistemática de elaborar planos de longo prazo é Minas Gerais, o que decorre de prescrição da constituição estadual. Denominado como Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), o planejamento de longo prazo do governo mineiro, contendo as diretrizes gerais da ação do governo, deve ser feito a cada quatro anos, em consonância com o ciclo político-eleitoral. No entanto, a prescrição constitucional não foi respeitada na gestão 1991-94¹⁶. O primeiro PMDI só veio a ser elaborado na gestão seguinte¹⁷, tendo, como horizonte temporal, o período 1995-2000, o que lhe confere caráter de planejamento não de longo, mas de médio prazo. O mesmo se observa no plano seguinte, que contempla o período 2000-2003, o qual sequer chegou a ser formalmente aprovado pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, instância estadual a quem é atribuída tal competência¹⁸. Assim, a perspectiva de longo prazo só

12* Respectivamente, Plano Diretor de Transportes – PDDT 2010/2030; **Estratégia para o Desenvolvimento Sustentável do Estado de São Paulo 2020**; **Estratégia para o Desenvolvimento Sustentável do Estado de São Paulo 2020** (CEPAM, 2013).

13• De acordo com o relatório de pesquisa elaborado pela CEPAM (2013), o governo paulista teria contratado, para tanto, a empresa de consultoria de Tony Blair, ex-primeiro ministro do Reino Unido.

14• Para informações mais detalhadas a esse respeito, ver o relatório de pesquisa elaborado pela UFRN (2013).

15• O Plano de Desenvolvimento Sustentável da Região Metropolitana de Natal teve um arranjo distinto dos demais planos regionais em sua elaboração, o qual envolveu a Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) e a Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), além de uma empresa de consultoria (UFRN, 2013).

16• Tal gestão corresponde ao Governo Hélio Garcia.

17• Trata-se do Governo Renato Azeredo, que editou, em dezembro de 2005, a primeira versão do PMDI após a promulgação da Constituição Estadual de 1989.

18• O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social foi criado em 1996, com caráter consultivo e deliberativo, tendo

começa a ser efetivamente adotada a partir de 2003, quando o PMDI assume também a conotação de planejamento estratégico (Silveira, 2013). Elaborado na gestão 2003-2006, por meio da contratação de consultoria especializada - a Macroplan Prospectiva & Estratégia Ltda.¹⁹- o PMDI contempla um horizonte temporal de 20 anos, abrangendo o período 2002-2020. Desde então, o plano tem passado por revisões a cada quatro anos, antecedendo a elaboração do PPAG, que formalmente nele se referencia. Tanto a primeira revisão, que resultou no PMDI 2007-2023, quanto a segunda, que produziu o PMDI 2011-2030, contaram com a colaboração técnica da mesma empresa de consultoria²⁰.

A Macroplan Prospectiva & Estratégia Ltda. também se faz presente em outros dois estados que passaram a adotar, no decorrer da década passada, o planejamento estratégico de longo prazo, em articulação com o PPA. Um deles é o Espírito Santo; o outro, o Rio de Janeiro. Em ambos os casos, o planejamento de longo prazo não pode ser visto como uma atividade institucionalizada ou consolidada, não só por sua introdução relativamente recente, mas também pela dependência de assessoria especializada exógena ao aparato administrativo do estado para desenvolvê-la.

No caso capixaba, a contratação da Macroplan se deu na gestão 2003-2006, contando com o financiamento da Petrobras. Intitulado “Plano de Desenvolvimento Espírito Santo 2025 (ES 2025)”, o plano de longo prazo foi elaborado em 2005, com o apoio do Movimento Empresarial Espírito Santo em Ação²¹, para ser lançado em 2006. De acordo com o relatório elaborado pela FCAA (2013), não apenas as versões do PPA estadual referentes aos períodos 2008-2011 e 2012-2015, mas também a proposta de plano de governo do candidato a governador eleito no pleito de 2009 foram embasadas no ES 2025. Atualmente, o plano encontra-se em revisão pelo governo estadual, contando, mais uma vez, com o apoio financeiro da Petrobrás e a participação do citado Movimento Empresarial Espírito Santo em Ação. Nessa revisão, uma outra empresa de consultoria - a DVF Consultoria, da Fundação Dom Cabral - foi contratada para desenvolver a atividade, em substituição à Macroplan.

O estado do Rio de Janeiro contratou a consultoria da Macroplan na gestão 2007-2010, com vistas à elaboração de um planejamento estratégico de longo prazo, como uma das ações da reforma gerencial posta em prática pelo novo governador eleito. Ainda que intitulado “Plano Estratégico do Governo do Rio de Janeiro 2007-2010”, tal plano adota um horizonte temporal de 20 anos, abrangendo o período 2007-2027. O PPA 2008-2011 estadual foi formalmente estruturado nesse documento (CEPERJ, 2013), editado em 2007. Na gestão 2011-2014, o planejamento de longo prazo foi revisto pela Secretaria Estadual de Planejamento e Gestão (SEPLAG/RJ), originando o documento intitulado “Plano Estratégico 2012-2031”, que ancorou a formulação do PPA 2012-2015.

A contratação de uma mesma empresa de consultoria - a Macroplan Prospectiva & Estratégia Ltda - com vistas à elaboração do planejamento de longo prazo implica alguns traços comuns aos PPA's de Minas Gerais, Espírito Santo e Rio de Janeiro, num processo que tipi-

como finalidade a proposição do PMDI e a coordenação da política de desenvolvimento econômico-social do estado.

19• A Macroplan Prospectiva Estratégia & Gestão é uma empresa brasileira de consultoria em cenários prospectivos, administração estratégica e gestão orientada para resultados.

20• De acordo com o relatório de pesquisa elaborado pela UFV, o Subsecretário de Planejamento Orçamento e Qualidade do Gasto, afirmou que “no meio do processo de elaboração deste [último] PMDI, começou-se a questionar, pela primeira vez, a necessidade do apoio da Macroplan” (2013, p. 50).

21• Para maiores informações a esse respeito, ver o relatório de pesquisa elaborado pela FCAA (2013).

fica o denominado isomorfismo²². O primeiro refere-se à adoção de uma “visão de futuro” para o desenvolvimento estadual, consoante as premissas do planejamento estratégico, as quais revelam-se por demais genéricas para balizar a definição de prioridades e informar a elaboração da programação dos PPA’s, ainda que sejam formalmente utilizadas para tal propósito²³. O segundo consiste na adoção de uma terminologia específica para designar determinados componentes da atividade planejadora, como “mapa estratégico” e “áreas de resultados” para descrever a estratégia adotada e “programas ou projetos estruturadores” para descrever as ações ou intervenções prioritárias. O terceiro traço tem a ver com a criação de uma unidade administrativa específica para lidar com a gestão e o acompanhamento das ações prioritárias – os “projetos estruturadores ou estruturantes” – que se caracteriza como um “escritório” de gerenciamento intensivo de projetos. Tais projetos prioritários tendem a compor o Plano de Governo, ainda que não sejam necessariamente assim rotulados.

Como Minas Gerais, o Rio Grande do Sul inicia sua incursão pelo planejamento de longo prazo na década de 1990. Ao contrário da experiência mineira, contudo, a trajetória gaúcha será marcada por descontinuidades e pelo reduzido aproveitamento dos trabalhos e documentos produzidos quando da elaboração do PPA, advindos da alternância política no comando do executivo estadual. O passo inicial foi dado na gestão 1995-1998, quando se produziu o documento intitulado “Projeto RS 2010”, contemplando um horizonte temporal de 12 anos. Tal documento, contudo, “foi rejeitado pelo novo governo eleito em 1998” (UNISC, 2013, p. 6), não sendo considerado na formulação do PPA 2000-2003. Na oportunidade, o governo enfatizou a consulta direta à sociedade, criando o Orçamento Participativo Estadual. Assim, o Projeto RS 2010 serviu, a rigor, para prestar subsídios à elaboração do documento intitulado “Marco Referencial para o Plano Plurianual 2004-2007”. A consulta popular também prevaleceu na gestão seguinte, que igualmente deixou de lado o documento herdado da gestão anterior. Isto não impediu o governo de tomar a iniciativa de elaborar uma nova proposta de planejamento de longo prazo, recorrendo, para tanto, aos serviços técnicos de uma empresa de consultoria, contratada por meio de licitação internacional. Intitulado “Rumos 2015”, o estudo então produzido também “sofreu resistência da nova administração” (UNISC, 2013, p. 9), que não o utilizou para fins de elaboração do PPA 2008-2011. O último documento com características de planejamento de longo prazo – conhecido como “Agenda 2020” – decorre de iniciativa da Federação das Indústrias do Rio Grande do Sul (FIERGS), não tendo aproveitamento diferente daqueles que o antecederam.

Na Bahia, a introdução do planejamento de longo prazo é mais recente que no Rio Grande do Sul, mas apresenta o mesmo traço de descontinuidade. Sua adoção se deu na gestão 1999-2002, com a elaboração, em 2000, do documento intitulado “Plano Estratégico da Bahia 2020: o futuro a gente faz”, que orientou formalmente a elaboração do PPA 2003-2007. A atividade se repetiu na gestão 2007-2010, com o lançamento do documento intitulado “Resgatando o planejamento estratégico no estado da Bahia – um futuro para todos nós”, utilizado, junto com um processo de “escuta social”, para subsidiar a formulação do PPA 2008-2011. Na ges-

22• O isomorfismo institucional consiste num conceito utilizado nas análises do neoinstitucionalismo sociológico, designando a reprodução de práticas, procedimentos e arranjos institucionais entre organizações que atuam num mesmo ambiente institucional.

23• No caso mineiro, a visão de futuro é “**tornar Minas o melhor estado para se viver, a qual vem se mantendo desde a versão do PMDI para o período 2003-2020**”. No caso capixaba, foi traçada, como visão de futuro, a ideia de que o “Espírito Santo será um dos primeiros estados brasileiros a erradicar a pobreza, resultado de um modelo de desenvolvimento marcado pela qualidade de seu capital humano, pela capacidade competitiva de suas empresas, pela inclusão social, pelo compromisso com o meio ambiente e por instituições públicas eficientes e reconhecidas” (FCAA, 2013, p. 15). Por fim, o planejamento carioca adotou, como visão de futuro, a proposição de que, **em 2027, o Rio de Janeiro será “um lugar único para se viver e investir: próspero, seguro, ambientalmente sustentável, onde educação e cultura são valores inquestionáveis e transformadores”** (CEPERJ, 2013, p. 28).

tão seguinte, a despeito da continuidade administrativa²⁴, houve uma mudança no tratamento conferido ao planejamento de longo prazo. O governo estadual, por meio da Secretaria de Estado do Planejamento (SEPLAN/BA), concentrou esforços na realização de um ciclo de debates, designado como “Pensar a Bahia 2023 – construindo o nosso futuro”, o qual deveria subsidiar a elaboração de um novo plano de longo prazo para o estado, intitulado “Bahia 2023”. No entanto, esse processo acabou por gerar apenas um documento de circulação interna, “não validado pelo Governador do Estado” (SEPLAN/BA, 2013, p. 16).

Como a Bahia, Mato Grosso do Sul apresenta a primeira incursão pelo planejamento de longo prazo na gestão 1999-2002, quando é elaborado, com base em trabalhos de consultoria, o documento intitulado “Cenários e Estratégias de Longo Prazo para o Mato Grosso do Sul - MS 2020”. O processo teve continuidade nos anos 2000, assumindo, a partir de então, conotação regional. Em 2004, houve a atualização do estudo produzido em 1999, gerando o documento intitulado “MS 2025”, também com base na contratação de consultoria. Em simultâneo, foram propostos Planos Regionais de Desenvolvimento Sustentável, articulados às análises e proposições do MS 2020. Seguindo nessa trilha, o governo estadual lançou, em 2010, o Plano de Desenvolvimento Regional PDR-MS 2010-2030, fundindo a atualização de cenários e estratégias de longo prazo com o planejamento regional. Elaborado pela Secretaria do Meio Ambiente, do Planejamento, da Ciência e Tecnologia (SEMACE), o documento se referencia, em termos metodológicos, na Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). De acordo com o relatório da SEMACE (2013), o PDR-MS 2010-2030 propôs uma agenda de 15 Ações Estruturantes que, presumidamente, deveria ser detalhada nos PPA’s, a começar do PPA 2012-2015. Trata-se de atividade ainda não consolidada, tanto pelo caráter relativamente recente de sua introdução quanto, e principalmente, pelas mudanças nela processadas ao longo do tempo.

O Quadro 1 sintetiza as informações referentes à adoção do planejamento de longo prazo nos estados pesquisados. Como se pode notar, apenas em Minas Gerais, o planejamento de longo prazo, de natureza global, pode ser considerado institucionalizado. Outros quatro estados também adotam o planejamento de longo prazo, de natureza global, mas como uma atividade ainda não consolidada. No Rio Grande do Norte, o planejamento tem conformação regional, enquanto Mato Grosso do Sul transita do planejamento global para o regional. São Paulo comparece apenas com o planejamento setorial. Em nenhum desses casos, o planejamento de longo prazo constitui uma atividade institucionalizada.

Quadro 1: Estados pesquisados com planejamento de longo prazo, por tipo, ano de adoção e grau de institucionalização

Estado	Tipo	Início de adoção	Institucionalização
Bahia	global	2000	média
Espírito Santo	global	2005	baixa a média
Mato Grosso do Sul	global e regional	1999	média
Minas Gerais	global	1995	alta
Rio de Janeiro	global	2007	baixa
Rio Grande do Norte	regional	2000	média
Rio Grande do Sul	global	1995	média
São Paulo	setorial	s/ informação	baixa

Fonte: Elaboração própria, com base nos relatórios de casos estaduais da pesquisa “Planejamento e Gestão Governamental na Esfera Estadual: uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos PPA’s”.

24• o governador Jaques Wagner foi reeleito para um novo mandato, correspondente ao período 2011-2014.

Ao contrário do que se observa no tocante ao planejamento de longo prazo, há uma articulação mais estreita da elaboração dos PPAs estaduais com as propostas de plano ou ações de governo apresentadas na campanha eleitoral. Trata-se de resultado até certo ponto esperado, a começar pelo fato de ambos serem planos de médio prazo, que apresentam sobreposição temporal de três anos, dos quatro anos que lhes dizem respeito. Outro aspecto que favorece essa articulação é a expectativa de que o governador eleito cumpra seus compromissos de campanha, o que significa projetá-los na programação do PPA, embora não exista a obrigatoriedade, do ponto de vista normativo, de que isto ocorra. Tal articulação vê-se também favorecida pelo escopo abrangente que tende a caracterizar as propostas feitas por ocasião da campanha eleitoral, o que facilita sua “acomodação” no PPA. Por fim, o instituto da reeleição vai na mesma direção, à medida que permite, ao governante que postula um novo mandato ou ao candidato que este apoia, a utilização de informações mais objetivas sobre as ações e prioridades da administração pública, incorporando-as às propostas de campanha.

O grau de relação entre plano de governo e PPA e a forma como tal relação se processa, contudo, apresenta variações expressivas entre os estados pesquisados. Em alguns, há uma preocupação mais efetiva com a incorporação, no PPA, das prioridades e propostas apresentadas na campanha eleitoral; em outros, a articulação é mais frágil ou difusa. Cabe mencionar situações em que as propostas de campanha são retrabalhadas, no período pós-eleitoral, transformando-se no Plano de Governo, como um documento paralelo ao PPA. Quando isto ocorre, é o Plano de Governo que tende a informar a gestão da estratégia de governo, ficando reservado ao PPA um papel mais próximo de instrumento da gestão orçamentária. Há, ainda, situações em que o plano de governo, paralelo ao PPA, não expressa um documento formal, mas um conjunto de programas e projetos presentes em sua programação, que recebem tratamento diferenciado, sendo percebidos e tratados como prioritários. Trata-se, nesses casos, de uma espécie de Plano de Governo de natureza informal.

Minas Gerais emerge nesse contexto como um dos estados onde se observa uma preocupação mais explícita com a compatibilização entre as proposições da campanha eleitoral e os instrumentos formais de planejamento, o que envolve não apenas o planejamento plurianual, mas também o de longo prazo. Isto se explica pelo dispositivo da constituição estadual que prescreve a obrigatoriedade de elaboração, a cada quatro anos, de plano de longo prazo, no qual devem ser estabelecidas as diretrizes para a ação do governo no médio prazo. Em atenção a essa prescrição constitucional, o PMDI tem sido revisto periodicamente a cada início de mandato, numa atividade que antecede formalmente a elaboração do PPAG²⁵. Tal revisão, em suas duas últimas edições, “toma por base o próprio plano de governo” (UFV, 2013, p. 51), no sentido de se buscar uma aderência entre as diretrizes estratégicas do plano de longo prazo e as propostas da campanha eleitoral. De acordo com o relatório produzido pela UFV (2013, p. 51), o “PPAG é, ainda, mais influenciado que o PMDI, uma vez que o plano de governo [, leia-se, o documento com as propostas de campanha,] trata de questões” relacionadas ao curto e médio prazo, que corresponde ao horizonte temporal contemplado pelos PPAs. No entanto, tal plano de governo não se “dissolve” nos instrumentos formais de planejamento. Ao contrário, ele se mantém como uma referência na condução da atividade governativa, tendo, como conteúdo, os já citados programas ou projetos estruturadores, cujas proposições são objeto

25• Na prática, os dois processos – a revisão do PMDI e a elaboração do PPAG – podem ocorrer em paralelo, dada a exiguidade de tempo que o governo dispõe para formular os mencionados documentos.

de acompanhamento específico, feito em separado das demais ações do PPAG – como se verá mais adiante -, de forma a prover informações mais tempestivas e detalhadas ao governador (UFV, 2013). Esse conjunto de programas estruturadores pode ser considerado como o Plano de Governo do estado, ainda que seja formalmente rotulado enquanto tal.

O Paraná representa outro estado no qual o plano de governo apresentado na campanha eleitoral, intitulado “Metas de Governo 2011-2014”, foi levado em consideração na elaboração do PPA 2012-2015, que reproduz as estratégias mais gerais nele traçadas. Da mesma forma, “as principais propostas, detalhadas em cada programa do PPA” correspondem àquelas destacadas no mencionado plano de governo (UNICENTRO, 2013, p. 32), numa articulação estreita entre os dois documentos.

No caso do Espírito Santo, ao contrário de Minas Gerais, o plano de governo é um documento formal, produzido logo após a posse do governador. Denominado “Novos Caminhos”, o Plano de Governo 2011-2014 foi elaborado, tendo, como subsídios, os compromissos assumidos durante a campanha e as diretrizes estratégicas do plano de longo prazo anteriormente mencionado, o ES 2025. Por sua vez, o Plano de Governo 2011-2014 desdobrou-se num novo documento, o Plano Estratégico do Governo, que se constitui no documento considerado para fins da gestão da estratégia de governo e de suas ações prioritárias. São essas mesmas diretrizes que informam a elaboração do PPA 2012-2015 (FCAA, 2013). Ao espelhar, tão de perto, o Plano de Governo, o PPA estadual da atual gestão pode ser visto como expressão do cumprimento formal da imposição normativa de fazê-lo, prestando-se a rigor, a fazer a articulação com a programação orçamentária.

Diferentemente do Espírito Santo, no Rio de Janeiro, não se observa uma correspondência tão estrita entre o plano de governo apresentado durante o pleito eleitoral – intitulado “Plano de Governo do Rio de Janeiro 2011-2014”- e o PPA 2012-2015. Conforme análise realizada no relatório de pesquisa elaborado pela CEPERJ (2013, p. 64), “todos os objetivos setoriais do PPA 2012-2015 estão de acordo com as metas do Plano de Governo”. Essa afirmação se fundamenta, a rigor, na constatação da existência de um alinhamento de temas ou assuntos no âmbito das proposições contidas nos mencionados documentos, o que, de certa forma, pode ser atribuído ao escopo abrangente dos objetivos e ações descritos no mencionado Plano de Governo. De fato, uma leitura mais atenta mostra que as proposições feitas nos dois documentos apresentam níveis de detalhamento muito distintos (CEPERJ, 2013), o que facilita a associação entre elas e, ao mesmo tempo, a fragiliza. No entanto, como Minas Gerais, o governo estadual elegeu um conjunto de programas do PPA como prioritários - os já citados programas estruturantes – que conformam um Plano de Governo de natureza informal.

Algo semelhante ao Rio de Janeiro se passa em São Paulo. Formalmente, o PPA 2012-2015 estadual leva em consideração, em sua elaboração, as propostas que compõem o plano de governo da campanha eleitoral²⁶, condensadas e descritas no documento intitulado “Coligação Unidos por São Paulo - Propostas Eleições 2010”. Sobre a questão, o relatório de pesquisa elaborado pela CEPAM (2013, p. 24) identificou “certa similaridade entre algumas diretrizes gerais da Proposta Eleitoral e alguns programas estabelecidos no Plano Plurianual”. Radica nessa similaridade até certo ponto frouxa a forma como se deu a incorporação, na programação definida pelo PPA estadual, das proposições oficialmente

26• Conforme afirmação feita no Volume I do PPA 2012-2015 estadual.

apresentadas nas eleições para a escolha do governador. Cabe mencionar que governo estadual define um conjunto de ações para fins de acompanhamento diferenciado, rotulados como “Projetos Estruturantes do Estado (PEPs), como se verá mais à frente. Esse conjunto de projetos, priorizados no âmbito do sistema de monitoria, assume também feições de um Plano de Governo de caráter informal.

No Ceará, a relação entre o plano de governo contendo as propostas apresentadas na campanha eleitoral e a programação do PPA 2012-2015 estadual é descrita como indireta pelo relatório de pesquisa elaborado pelo IPECE (2013). O ponto de partida para a construção do plano de governo utilizado para fins de campanha foi o documento intitulado “Ceará: diretrizes para o Plano de Governo”, elaborado formalmente pela coligação de partidos que apoiou o candidato eleito. Debatido ao longo do período eleitoral, tal documento resultou no Plano de Governo do período pós-eleição, cujas diretrizes estratégicas, estruturadas em eixos, serviram de balizamento para definição dos macro-objetivos e dos resultados a serem perseguidos ao longo da gestão governamental. Essas mesmas diretrizes estratégicas informaram também a elaboração da programação do PPA (IPECE, 2013).

Já no Rio Grande do Sul, o plano de governo da campanha eleitoral apresenta apenas uma relação indireta com a programação do PPA 2012-2015 do estado, conforme análise do relatório de pesquisa elaborado pela UNISC (2013). Em termos mais específicos, o mencionado plano é um dos documentos utilizados na definição dos “Objetivos Estratégicos” que serviram de base para a formulação dos programas do PPA. Vale registrar que a relação de documentos utilizados com tal propósito é relativamente extensa, incluindo, dentre outros, as “Macrodiretrizes do PPA federal” e os “Objetivos de Desenvolvimento do Milênio” (UNISC, 2013).

No caso do Rio Grande do Norte, as propostas apresentadas e discutidas durante a campanha eleitoral serviram de fundamento para a elaboração do Plano de Governo da candidata eleita, denominado como “Agenda 25”. De acordo com o relatório de pesquisa da UFRN (2013, p. 48), o documento descreve os “desafios e os compromissos do governo”, tendo sido utilizado como uma das referências no processo de construção do PPA 2012-2015 do estado. Essa incorporação da Agenda 25, contudo, envolveu a adequação de suas proposições à realidade administrativa e financeira do executivo estadual, que não era de pleno conhecimento da candidata eleita antes de sua posse (UFRN, 2013). Em outras palavras, parte das proposições permaneceu no terreno das promessas de campanha, o que, diga-se de passagem, é relativamente comum na realidade brasileira.

Na Bahia, a relação entre as propostas apresentadas e discutidas na campanha eleitoral e a elaboração do PPA revela-se ainda mais frágil. De acordo com o relatório de pesquisa produzido pela SEPLAN/BA (2013, p. 35), a Casa Civil elencou um “conjunto de ações consideradas como prioritárias para a definição do conteúdo do PPA”, as quais guardariam relação com “os compromissos assumidos publicamente [pelo candidato eleito] durante o período eleitoral”. Essas ações elencadas pela Casa Civil, que não chegaram a ser divulgadas sob a forma de um documento, constituíram-se em um dos elementos utilizados na definição dos programas do PPA 2012-2015 (SEPLAN/BA, 2013). Por fim, não há menção, no caso do Mato Grosso do Sul, ao plano de governo no processo de elaboração do PPA 2012-2015, cuja concepção é informada, em larga medida, pelas diretrizes estratégicas do governo federal. A articulação da programação do PPA com as propostas apresentadas na campanha eleitoral revela-se, portanto, difusa.

O Quadro 2 sintetiza as principais informações relativas à relação entre propostas de campanha, PPA e Plano de Governo nos estados pesquisados. Observa-se que a relação entre as propostas apresentadas na campanha eleitoral do candidato eleito e a programação do PPA 2012-2015 tem configuração bastante heterogênea. Apenas em três estados, tal relação revela-se estreita; em outros três, além de parcial, é indireta, significando que as mencionadas propostas de campanha são retrabalhadas no período pós-eleitoral com vistas à sua incorporação no PPA; em dois, a relação é parcial, e, num deles, difusa. Quanto ao Plano de Governo, paralelo ao PPA, este se faz presente em seis estados, sendo que, na maior parte dos casos, assume natureza informal. Nos quatro estados restantes, não há um documento com características de Plano de Governo, papel que, em tese, é cumprido pelo PPA.

Quadro 2: Relação entre propostas de campanha e PPA 2012-2015 e existência de Plano de Governo paralelo ao PPA 2012-2015 nos estados pesquisados

Estado	Relação entre propostas de campanha e PPA	Tipo de Plano de Governo paralelo ao PPA
Bahia	parcial/indireta	inexistente
Ceará	parcial/indireta	formal
Espírito Santo	estreita	formal
Mato Grosso do Sul	difusa	inexistente
Minas Gerais	estreita	informal
Paraná	estreita	informal
Rio de Janeiro	difusa	informal
Rio Grande do Norte	parcial	inexistente
Rio Grande do Sul	parcial/indireta	inexistente
São Paulo	parcial	informal

Fonte: Elaboração própria, com base nos relatórios de casos estaduais da pesquisa “Planejamento e Gestão Governamental na Esfera Estadual: uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos PPAs”.

Quanto à revisão do PPA, trata-se de prática adotada pelos diferentes estados, o que guarda relação com a necessidade de promover ajustes formais no documento de forma a permitir que eventuais mudanças introduzidas nos programas e ações que o compõem possam ser contempladas pela programação orçamentária anual. Vale dizer, a revisão do PPA se impõe como forma de promover o alinhamento de sua programação com a LDO e a LOA, o que aponta na direção de revisões anuais, embora isto não seja necessariamente uma norma.

No entanto, a despeito de prática comum aos estados, há diferenças significativas na forma como estes procedem em relação à revisão. Em alguns estados, como Minas Gerais, Rio de Janeiro e Ceará, a revisão é feita sistematicamente a cada ano. A formalização da atividade fica expressa na existência de manual específico para orientar o processo. Outros estados também adotam revisões sistemáticas do PPA, como Rio Grande do Sul, Rio Grande do Norte e Paraná, ainda que não disponham de manual que informe e oriente a atividade, a qual se apoia, principalmente, nos subsídios proporcionados pelo sistema informacional

construído para dar suporte ao acompanhamento físico-financeiro das ações de governo. Nos estados da Bahia, Espírito Santo e São Paulo, a revisão ocorre sempre que necessária, ou seja, sempre que alterações promovidas no orçamento a exigirem, sem uma sistemática formalmente instituída para sua realização. Mesmo sem uma sistemática formal, a periodicidade da revisão tende a ser anual. São igualmente muito diferenciadas a forma como a revisão é apresentada ao poder legislativo para fins de análise e aprovação. Em alguns casos, o governo limita-se a informar quais programas e ações foram objeto de revisão. Em outros, a revisão processada nos programas e ações se faz acompanhar de uma justificativa para sua realização. Por fim, há alguns documentos de revisão que tecem comentários sobre vários elementos do PPA, enfatizando aspectos de natureza conjuntural, não se limitando a relacionar alterações em programas e ações originalmente propostas.

2. DA ELABORAÇÃO À APROVAÇÃO DO PPA

A elaboração da programação do PPA é de competência do executivo, cabendo ao legislativo apreciar e aprovar o documento. Trata-se de um ciclo que se repete a cada quatro anos, o qual se desdobra na elaboração anual da LDO e da LOA, também submetidos à apreciação e aprovação do legislativo. A presente seção examina a forma como os governos estaduais conduzem as atividades de elaboração do documento e como se comportam os legislativos quando de sua análise para fins de aprovação. Num primeiro momento, a atenção é dirigida para a abordagem do arranjo organizacional encarregado da formulação do PPA, considerando aspectos como os atores envolvidos na atividade e suas atribuições, as principais fases ou etapas do processo de elaboração, as práticas e os procedimentos adotados, dentre outros. Na sequência, busca-se apreender a forma como se dá a inserção da sociedade no processo de construção do PPA, considerando, dentre outros, aspectos como os mecanismos ou instrumentos utilizados para viabilizar a participação social, quem participa, a natureza objetiva de tal participação e seu alcance. Por fim, o foco analítico é direcionado para a abordagem do tratamento dispensado pelo legislativo estadual ao PPA, ou seja, como se processa a discussão do documento na Assembleia Legislativa com vistas à sua aprovação formal e o alcance das mudanças nele introduzidas.

2.1 O arranjo organizacional responsável pela elaboração do PPA: atores e ferramentas tecnológicas utilizadas

Os sistemas estaduais de planejamento construídos a partir de meados da década de 1960 começaram a ser desmontados no decorrer da década de 1980. Esse desmonte envolveu tanto a capacidade de planejar do sistema, refletindo, em larga medida, a perda e a não renovação de quadros técnicos qualificados²⁷, quanto a capacidade de coordenar a ação planejadora, com o esvaziamento dos mecanismos e instrumentos que lhe davam sustentação. Isto se reflete nos arranjos organizacionais que os governos estaduais vêm utilizando com o intuito de elaborar os respectivos PPAs, os quais apresentam uma arquitetura institucional de relativa heterogeneidade.

Há, contudo, dois traços comuns aos mencionados arranjos organizacionais. O primeiro é representado pela existência de uma secretaria que centraliza e articula o processo de elaboração do PPA. Esse papel remete, regra geral, à secretaria que tem a atribuição formal do desempenho da função de planejamento, a qual assume denominações variadas dentre os estados pesquisados, sendo a mais comum a de Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG). O segundo consiste no envolvimento das diferentes secretarias seto-

27 • Alguns estados vêm, mais recentemente, tomando iniciativas no sentido da construção de carreiras na área de planejamento, orçamento e gestão, de forma a recompor sua capacidade técnica de lidar com a atividade planejadora. A título de ilustração, podem ser citadas a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG), criadas em Minas Gerais e no Rio de Janeiro, e a carreira de Analista de Planejamento e Orçamento (APO), criada também no Rio de Janeiro.

riais na atividade, cabendo-lhes a elaboração das propostas de programação, em suas respectivas áreas de atuação, que irão compor o PPA. Tal envolvimento justifica-se, do ponto de vista técnico, pelo fato de, em tese, as secretarias deterem o conhecimento e a *expertise* para lidar com as questões ou temáticas específicas que correspondem às funções a elas formalmente atribuídas. Vale aqui a ressalva de que a atribuição formal de competências não se transmuta automaticamente em capacidade burocrática de atuação, a qual supõe a existência de quadros profissionalizados, nem sempre presentes na administração pública brasileira, notadamente nos níveis subnacionais de governo.

A heterogeneidade dos arranjos tem a ver principalmente com a forma como se dá a articulação entre a secretaria responsável pela atividade planejadora e as secretarias setoriais. Em alguns casos, como São Paulo, Paraná, Ceará e Rio de Janeiro, tal articulação apresenta uma conformação sistêmica, apoiando-se em estruturas formalmente constituídas, que fazem a interlocução das secretarias setoriais com a secretaria que centraliza o planejamento. Na maior parte dos casos, o que prevalece são arranjos *ad hoc*, de natureza transitória, especificamente desenhados com o intuito de lidar com as atividades de elaboração da programação do PPA.

O envolvimento de atores de perfil técnico variado, sem a necessária *expertise* na área de planejamento - o que ocorre principalmente nos casos onde prevalecem arranjos organizacionais *ad hoc* para a elaboração do PPA -, emerge como um fator que tende a dificultar a articulação e integração das atividades desenvolvidas no âmbito das secretarias setoriais, tendo em vista a consistência e coerência do documento. Para lidar com essa dificuldade, os estados, de um modo geral, editam Manuais com orientações para a elaboração do PPA²⁸ e outros documentos que normatizam e informam a condução da atividade planejadora pelas secretarias setoriais e órgãos a elas vinculados. Ao lado disso, praticamente todos os estados recorrem a alguma ferramenta digital no desenvolvimento das atividades relacionadas à formulação das propostas de programação para o PPA. Trata-se, na ampla maioria dos casos, da mesma ferramenta utilizada para fins de monitoramento das ações programadas, na fase de execução. A utilização dessa ferramenta é potencializada pela disponibilização de formulários contemplando informações padronizadas referentes aos atributos dos programas, a serem preenchidos pelas secretarias setoriais, o que favorece a sistematização e a análise das propostas apresentadas, de responsabilidade da secretaria que centraliza o processo.

O uso combinado de formulários e de sistemas informacionais cria facilidades para a coordenação das atividades de elaboração da programação do PPA desenvolvidas no âmbito das secretarias setoriais, conferindo feições burocráticas ao processo, no sentido de sua padronização e rotinização. Como desdobramento, reduz-se a necessidade de interações face a face entre os atores envolvidos nas atividades de formulação das propostas de programas, sob a forma de reuniões, encontros e procedimentos assemelhados, e, com ela, os espaços e canais para a interlocução e a deliberação interna às secretarias e entre as mesmas. Isto não só limita o intercâmbio de experiências e a aprendizagem organizacional que poderiam servir para o aprimoramento e o fortalecimento da metodologia em uso, como dificulta ou inibe a formulação de propostas de conotação multissetorial. Essa redução dos espaços e canais de interlocução na relação entre as secretarias e

28• A edição de manual para orientar a elaboração do PPA reproduz prática adotada no nível do governo federal. É também o manual produzido pelo governo federal que serve usualmente de referência para os manuais elaborados pelos estados.

internamente às mesmas poderia ser compensada ou atenuada pelo envolvimento da alta direção nas discussões relativas à formulação da programação do PPA. De fato, numa administração estruturada em moldes burocráticos, logo hierarquizada, cabe à alta administração a responsabilidade pela coordenação e articulação dos processos decisórios e das atividades da organização, de forma a assegurar-lhes uma conformação sistêmica. Tal envolvimento, contudo, revela-se, na maior parte dos estados, pouco expressivo ou mesmo periférico. São poucos os estados em que os procedimentos metodológicos estabelecidos para a elaboração do PPA preveem a participação formal da alta direção nas discussões relativas ao documento, cabendo destacar os casos de Espírito Santo, Bahia e Rio Grande do Sul. Além disso, quando há essa previsão, a participação tende a se atrelar basicamente aos processos decisórios relativos à definição das prioridades que compõem a estratégia de governo.

Em São Paulo, duas secretarias estão à frente do processo de elaboração do PPA: a Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional (SPDR) – criada em 2011, em substituição à extinta Secretaria de Economia e Planejamento - e a Secretaria da Fazenda. O arranjo operacional das atividades de planejamento e orçamento do estado, que envolve o PPA, se organiza de forma sistêmica, tendo como unidade de articulação o denominado Grupo Setorial de Planejamento, Orçamento e Finanças Públicas (GSPOFP). Essa unidade está presente nas diversas secretarias estaduais e na Procuradoria Geral do Estado e tem, entre suas atribuições, a de coordenar, em suas respectivas áreas de atuação, a formulação das propostas setoriais relativas à programação do PPA (CEPAM, 2013). Cabe mencionar, ainda, que o estado conta com uma carreira específica na área de planejamento e finanças públicas – o Analista em Planejamento, Orçamento e Finanças Públicas – cujos servidores são alocados nas secretarias e órgãos setoriais pelos titulares das secretarias centrais – a SPDR e a Secretaria da Fazenda.

Os GSPOFPs são compostos por quatro integrantes, um representante da SPDR, outro da Secretaria da Fazenda e dois da secretaria à qual se vincula. Tal estrutura está submetida à orientação normativa e supervisão técnica da SPDR e da Secretaria da Fazenda, “sem prejuízo da subordinação hierárquica às secretarias” (CEPAM, 2013, p. 28) onde se inscrevem. Para facilitar as atividades de coordenação dos GSPOFP no tocante à elaboração das propostas setoriais para compor a programação do PPA, o governo estadual criou, em 2007, a figura do interlocutor. Designado pelo titular da secretaria, cabia ao interlocutor promover a integração interna da equipe envolvida nas atividades concernentes à elaboração do PPA e fazer a articulação desta equipe com o GSPOFP, assumindo funções típicas de coordenação. De acordo com o relatório da CEPAM (2013), a atuação dos interlocutores foi formalmente esvaziada no processo de formulação do PPA 2012-2015, com o reforço do papel de coordenação do GSPOFP.

A atividade de elaboração da programação do PPA conduzida pelas diversas secretarias é balizada por três documentos principais, previstos em ato normativo do governo estadual. O primeiro deles corresponde à definição das diretrizes e objetivos estratégicos do governo que, nas duas últimas edições do PPA ficou sob responsabilidade da SPDR. O segundo documento é o Termo de Referência para a elaboração dos diagnósticos setoriais, disponibilizado via internet no Portal do PPA. De acordo com a CEPAM (2013), o decreto que normatiza a questão não deixa claro a quem cabe a responsabilidade pelos diagnósticos, os quais devem ser encaminhados à SPDR. Com base nos diagnósticos setoriais, a SPDR formula os cenários prospectivos, disponibilizando-os também via internet, no Portal do PPA. O terceiro envolve o estudo sobre as fontes de financiamento, a cargo da Secretaria da Fazenda.

Na elaboração das propostas de programação para o PPA, as secretarias e órgãos setoriais contam com uma ferramenta digital, designada como Estrutura de Programas e Ações (EPA), que consiste numa base de dados de responsabilidade da SPDR, “operacionalizada via internet/intranet e utilizada em todas as etapas do processo de estruturação dos programas de governo” (CEPAM, 2013, p. 34). Cabe à SPDR analisar e consolidar as propostas setoriais, o que culmina na formulação do projeto de lei do PPA. “Para isso, considera o nível de execução dos programas do quadriênio anterior, alterações administrativas ocorridas e a consistência com as diretrizes governamentais propostas” (CEPAM, 2013, p. 30), dentre outros aspectos.

Como em São Paulo, a elaboração do PPA envolve um arranjo organizacional de natureza sistêmica. Trata-se, mais especificamente, de um sistema de planejamento instituído ainda na década de 1970, que é formado pela atual Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral (SEPL) – anteriormente, Secretaria de Estado Extraordinária de Planejamento e Coordenação – e pelos denominados Grupos de Planejamento Setorial (GPSs), criados em 1972. Os GPSs constituem unidades descentralizadas da SEPL, administrativamente vinculadas à mesma, e que se encontram alocados nas diversas secretarias estaduais, bem como na Casa Civil e na Procuradoria Geral do Estado. Do ponto de vista operacional são unidades administrativas muito enxutas, formadas por dois servidores, usualmente indicados pela SEPL.

Cabe formalmente aos GPSs a responsabilidade pela elaboração das propostas de programação setorial do PPA. Para tanto, tomam, como principal referencial, o Manual de Elaboração do PPA 2012-2015, formulado pela SEPL. Tal manual foi embasado no documento congênere proposto na esfera da União, notadamente no que se refere à preocupação em conferir, ao PPA, um caráter mais informado pelas premissas do planejamento estratégico. Conforme o relatório de pesquisa elaborado pela UNICENTRO (2013, p. 31), buscou-se um modelo de planejamento “híbrido entre [a metodologia] do PPA-PR 2008-2011] e a nova metodologia adotada pelo Governo Federal”. Esse novo modelo foi objeto de discussão em reuniões realizadas pela SEPL com os GPSs, as quais serviram também para a abordagem das principais propostas do Plano de Governo, tendo em vista sua compatibilização com o PPA.

A programação proposta pelos GPSs é apresentada à alta direção das respectivas secretarias e, posteriormente, encaminhada à SEPL. O envolvimento da alta direção das secretarias setoriais, contudo, aproxima-se, na maior parte dos casos, de uma mera formalidade. “Somente em casos de equívocos ou erros orçamentários (ou de qualquer outra natureza), os programas” propostos retornam ao respectivo GPS para reformulação (UNICENTRO, 2013, p. 31). Cabe ao GPS o envio da programação setorial à SEPL, para fins de consolidação e elaboração do projeto de lei do PPA. Como outros estados, o Paraná desenvolveu recentemente uma ferramenta digital, denominada Sistema Integrado de Gestão, Avaliação e Monitoramento Estadual (SIGAME), que passou a ser usada na elaboração e revisão do PPA, prestando-se também às ações de acompanhamento e avaliação dos programas e ações do governo.

Outro estado com arranjo organizacional de conformação sistêmica para a elaboração do PPA é o Ceará. A responsabilidade formal pela coordenação do processo de elaboração do PPA estadual compete à Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado do Ceará (SEPLAG/CE). Criada em 2007, por ocasião da adoção, pelo governo estadual, do modelo de Gestão por Resultados, a mencionada secretaria resultou da fusão das Secretarias de Administração e do Planejamento e Coordenação. No entanto, essa coordena-

ção configura-se, na prática, como uma articulação das atividades desenvolvidas pelas diversas secretarias, que são as responsáveis, em suas respectivas áreas de competência, pela formulação de programas e ações para compor o plano. Para tanto, as diversas secretarias contam com uma Unidade Setorial de Planejamento (USP), que tem a atribuição de articular as atividades internas de planejamento e o monitoramento. Os trabalhos no âmbito das secretarias setoriais foram balizados pelas orientações contidas no “Manual para a elaboração do Plano Plurianual 2012-2015”, produzido pela SEPLAG/CE, que procurou incorporar as inovações metodológicas introduzidas pelo governo federal em seu PPA 2012-2015. Coube à SEPLAG/CE consolidar as diversas propostas das secretarias setoriais, “compatibilizando-as com as diretrizes de governo” (IPECE, 2013, p. 27). Para dar suporte ao processo de elaboração, foi desenvolvida uma ferramenta *on line*, designada como Sistema Integrado de Orçamento e Finanças (SIOF/WEB).

Destaca-se, no caso do Ceará, o papel desempenhado por uma instância decisória denominada como Comitê de Gestão por Resultados e Gestão Fiscal (COGERF). Instituído em 2004, o COGERF é composto, atualmente, pelos titulares da SEPLAG/CE da Secretaria de Estado da Fazenda, da Casa Civil, da Procuradoria Geral do Estado e da Corregedoria e Ouvidoria Geral do Estado. Tal comitê condensa a participação da alta direção na elaboração do PPA e desempenha um papel tanto consultivo como deliberativo. “Seguindo as diretrizes estabelecidas pelo governador e as metas do governo”, o COGERF estabelece “as prioridades na alocação dos recursos a partir das propostas [de programas] feitas por cada secretaria” (IPECE, 2013, p. 27), ou seja, tem a palavra final no tocante à priorização das propostas formuladas para o PPA.

O Rio de Janeiro também estruturou um arranjo organizacional de conformação sistêmica com vistas à elaboração do PPA 2012-2015. A coordenação do processo coube à Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG/RJ), criada em 2007. Para o desempenho dessa função coordenadora, o governo estadual instituiu, por meio de decreto, uma instância denominada como Comissão Central de Gestão do PPA, no âmbito da SEPLAG/RJ, atribuindo-lhe a responsabilidade não só pela coordenação, mas também pela supervisão e consolidação da programação proposta pelas secretarias setoriais. Nas secretarias, a elaboração das propostas setoriais ficou a cargo das denominadas Comissões Setoriais de Gestão do PPA, criadas pelo mesmo decreto que instituiu a Comissão Central. Formou-se, portanto, uma rede de planejamento específica para as atividades de elaboração do PPA 2012-2015, a qual também responde pelas atividades concernentes ao acompanhamento de sua execução e revisão periódica da programação proposta (CEPERJ, 2013).

Regulamentada por resolução da SEPLAG/RJ, a Comissão Central compõe-se de 16 membros – presidente, vice-presidente, oito membros do comitê executivo e seis membros do comitê técnico – todos indicados pelo titular da pasta. No caso das Comissões Setoriais, sua composição envolve um presidente, um vice-presidente e outros membros de perfil técnico, em número variado. Coube ao titular da secretaria onde a Comissão Setorial se inscreve designar o presidente, que pode ser o próprio secretário, embora na maioria dos casos não o seja, e parte dos membros técnicos da comissão. A SEPLAG/RJ se encarregou de indicar o vice-presidente e parte dos membros técnicos, normalmente servidores pertencentes à carreira de Analistas de Planejamento e Orçamento ou de Especialista em Política Pública e Gestão Governamental. De acordo com o relatório de pesquisa da CEPERJ (2013, p. 50), “a participação da alta direção de cada Secretaria nas Comissões Setoriais [e, portanto, no processo de elaboração do PPA] foi variável”. O relatório destaca também que “quanto maior a participação, mais qualificada se tornou a programação definida” (idem, p. 50).

As principais referências para os trabalhos das Comissões Setoriais foram o Manual de Elaboração do PPA 2012-2015, formulado pela SEPLAG/RJ em parceria com algumas secretarias, como a Secretaria de Finanças Públicas e a de Desenvolvimento Econômico, e o documento contemplando o Cenário Macroeconômico e as Estratégias de Desenvolvimento do estado. Quanto ao uso de ferramenta digital, a SEPLAG/RJ buscou desenvolver um sistema capaz de dar sustentação às atividades de elaboração e monitoramento do PPA. Designada como Sistema de Monitoramento e Avaliação do PPA (SIPLAG), tal ferramenta não ficou pronta a tempo de ser utilizada no processo de elaboração, tendo-se recorrido, para tanto, a um sistema já existente, construído originalmente com o intuito de prover informações para o gerenciamento financeiro e orçamentário do estado, denominado como Sistema Integrado de Gestão Orçamentária (SIGO). Posteriormente, as informações do PPA foram “migradas do SIGO para o SIPLAG” (CEPERJ, 2013, p. 46), quando este último ficou pronto e em condições de operação.

No caso do Rio Grande do Norte, a condução do processo de elaboração do PPA é de responsabilidade da Secretaria de Estado do Planejamento e das Finanças do Rio Grande do Norte (SEPLAN/RN), criada em 1995, a partir do desmembramento da extinta da Secretaria de Estado da Fazenda e Planejamento. À SEPLAN/RN compete formalmente a responsabilidade de orientar a elaboração, por parte das demais secretarias estaduais e de suas unidades descentralizadas, da programação do PPA. Esse papel desempenhado pela SEPLAN/RN não se configura propriamente como ação de coordenação, mas de articulação das atividades desenvolvidas pelas diversas secretarias, que são as responsáveis pela proposição de programas e ações, em suas respectivas áreas de competência, que integram o documento. Para tanto, é produzido e disponibilizado um Manual de Elaboração do PPA, contendo informações sobre o marco legal referente ao plano, suas etapas, conteúdo e diretrizes gerais, dentre outras informações (UFRN, 2013).

O processo de elaboração do PPA se inicia a partir da realização de seminário convocado pela SEPLAN/RN com o intuito de apresentar e discutir a metodologia a ser utilizada na atividade, para o qual são convidados os dirigentes dos órgãos setoriais, a quem compete indicar os responsáveis pela formulação das respectivas programações. Esse seminário se desdobra em reuniões de trabalho envolvendo a equipe responsável pelo processo na SEPLAN/RN e os técnicos dos órgãos setoriais, designados pelos respectivos titulares, para lidar com a questão. Conforme relatório de pesquisa da UFRN (2013), apenas duas secretarias – a Secretaria de Estado de Educação e Cultura (SEEC) e a Secretaria de Estado da Saúde Pública (SESAP) – possuem, em suas estruturas, uma unidade de planejamento. Nas demais, a tarefa é atribuída a técnicos especificamente designados para a atividade, num arranjo *ad hoc*, que denota a relativa fragilidade do sistema de planejamento no âmbito estadual²⁹.

No seminário e nas reuniões de trabalho, os técnicos responsáveis pela elaboração do PPA são instruídos a preencher um formulário com os dados referentes às propostas de programas, projetos, atividades e metas, quantificadas e regionalizadas, da programação proposta. Para o desenvolvimento da atividade, a SEPLAN/RN designa alguns de seus servidores para atuarem como “monitores”, prestando orientação metodológica e técnica aos órgãos setoriais. Posteriormente, a SEPLAN/RN consolida as informações referentes

29• Tal fragilidade transparece nas entrevistas realizadas pela UFRN com técnicos da administração estadual, que a atribuem, entre outros fatores, à ausência de carreiras na área de planejamento e orçamento, ao lado da não renovação de quadros na SEPLAN/RN (UFRN, 2013).

à programação setorial proposta pelas diversas secretarias e órgãos da administração estadual e promove uma análise de sua consistência metodológica, fazendo os ajustes necessários na programação. Nesse ajuste, são levadas em consideração as expectativas de receita, que impõem cortes orçamentários na programação originalmente proposta, e a definição de prioridades por parte do governador e do secretário de planejamento. O resultado é submetido à apreciação do Conselho de Desenvolvimento do Estado, constituído por “praticamente todos os secretários de Estado” (UFRN, 2013, p. 68), para a aprovação final pelo governador. É na aprovação do documento que se dá, a rigor, a participação da alta direção na elaboração do PPA estadual.

No caso do Espírito Santo, a Secretaria Estadual de Economia e Planejamento (SEP) é a responsável pela coordenação geral do processo de elaboração do PPA estadual. Como já mencionado, o PPA 2012-2015 estadual tomou como referência o Plano de Governo, cuja elaboração teve como fundamentos “os compromissos assumidos durante a campanha eleitoral e o plano de desenvolvimento de longo prazo da gestão anterior - ES 2025” (FCAA, 2013, p. 19). A partir dessas referências, a SEP definiu 10 eixos estratégicos de atuação de intervenção, que serviram de referência para a criação de comitês – um para cada eixo – compostos por Secretários e gestores das áreas nele envolvidas. Coube aos comitês discutir os desafios, estratégias, projetos e ações estratégicas, e as entregas por cada eixo. A sistematização das proposições feitas no âmbito dos comitês resultou no documento intitulado “Novos Caminhos – o Plano Estratégico do Governo”. Tal documento balizou, em termos de conteúdo, a elaboração e o detalhamento da programação do PPA, realizada por técnicos das secretarias setoriais e de órgãos a elas vinculados, consoante as orientações contidas no documento intitulado “PPA 2012-215 Metodologia de Elaboração”. Esse processo de elaboração contou com uma ferramenta informatizada, denominada Sistema Plano Plurianual (SISPPA), que também se presta à atividade de acompanhamento e revisão da programação. A consolidação final da programação do PPA cabe à SEP, que examina a adequação das propostas feitas pelas diversas entidades administrativas, considerando aspectos formais e, principalmente, financeiros ou de capacidade de financiamento do estado.

O Rio Grande do Sul apresenta um arranjo organizacional relativamente similar ao do Espírito Santo no tocante à elaboração do PPA 2012-2015. A responsabilidade pela coordenação do processo cabe à atual Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã (SEPLAG/RS), que substituiu a Secretaria de Coordenação e Planejamento (SCP), extinta em 2007. Precedendo a elaboração propriamente dita do PPA 2012-2015, realizou-se um seminário com a alta direção da administração estadual, no qual foram traçados os “objetivos estratégicos do governo”, tendo, como referência, as propostas apresentadas na campanha eleitoral, os estudos setoriais e outros documentos de planejamento³⁰ Esses “objetivos estratégicos” foram, posteriormente, desdobrados em “objetivos e estratégias setoriais”, por meio da constituição de quatro grupos temáticos, dos quais participaram representantes das diversas secretarias e de órgãos a ela vinculados. Em paralelo, a SEPLAG/RS e a Secretaria de Estado da Fazenda desenvolveram um estudo relativo ao cenário fiscal, tendo em vista delimitar a capacidade de financiamento público do governo. Com base nos “objetivos e estratégias setoriais” e no cenário fiscal, foram então formulados as propostas de programa do PPA, de responsabilidade das secretarias setoriais, que

30• As reuniões com a alta direção para traçar os objetivos estratégicos e, posteriormente, validá-los para definir o “mapa estratégico” contou com apoio de consultoria externa, prestada pela Fundação Getúlio Vargas (UNISC, 2013, p. 36).

indicaram gestores para a tarefa. Cabe ressaltar, como constatado pela pesquisa realizada pela UNISC (2013, p. 44), a inexistência, em várias secretarias, de “gestores permanentes com conhecimento técnico apropriado na área de planejamento”, a despeito de o governo estadual ter criado, mais recentemente, o cargo de Analista de Planejamento, Orçamento e Gestão. Como em outros estados, também no Rio Grande do Sul o processo de elaboração do PPA contou com o suporte de uma ferramenta digital conhecida como Sistema de Informações de Planejamento e Gestão (SISPLAG), que se presta a outras atividades, como o monitoramento e a introdução de alterações na programação do plano, quando de sua execução.

Na Bahia, o arranjo organizacional com vistas à elaboração do PPA 2012-2015 tem, como responsável pela coordenação do processo, a Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia (SEPLAN/BA). Para além da competência formal, trata-se, no caso, do exercício de uma coordenação efetiva, espelhando a adoção, pelo governo estadual, da nova metodologia proposta pelo governo federal, fundamentada em temas estratégicos e que procura incorporar a lógica intersetorial e transversal na formulação das políticas e programas de governo.

O ponto de partida para a elaboração propriamente dita do PPA 2012-2015 foi a formação de um Grupo de Trabalho, no âmbito da SEPLAN/BA, para discutir as diretrizes estratégicas do governo. Na sequência, foram produzidos “os textos de diagnósticos do PPA, a metodologia de elaboração e a estrutura do documento” (SEPLAN/BA, 2013, p. 20). Com base nesses documentos, a SEPLAN/BA formulou uma proposta inicial de construção do PPA, definindo os eixos estruturantes, as áreas temáticas e os programas que comporiam seu conteúdo. A partir dessas definições, as secretarias setoriais foram “convidadas” a participar do processo. Essa participação se estruturou com base na organização de mesas temáticas, nas quais foram apresentadas e discutidas as propostas e os compromissos a serem assumidos pelas secretarias setoriais, de acordo com as respectivas áreas de competência. Prévia à realização das mesas temáticas, a SEPLAN/BA promoveu uma reunião preparatória, “de sensibilização e mobilização, com todas as secretarias, autarquias, fundações e empresas públicas” (SEPLAN/BA, 2013, p. 22), para a qual foram elaborados e distribuídos documentos referenciais acerca da nova metodologia do PPA.

Nas reuniões referentes às mesas temáticas, a SEPLAN/BA solicitou às secretarias setoriais que estas indicassem “técnicos com maior capacidade decisória, com vistas a reduzir as rodadas de validação” (SEPLAN/BA, 2013, p. 19), ou seja, o número de reuniões para discutir os respectivos compromissos, metas e entregas em cada programa do PPA. Em muitas dessas reuniões, participaram “secretários executivos, chefes de gabinete (...) superintendentes, diretores e (...) técnicos de assessoria e coordenação” (SEPLAN/BA, 2013, p. 19), contando, em alguns casos, com a presença de secretário. Ficou sob responsabilidade da SEPLAN/BA a análise e refinamento das propostas oriundas das mesas temáticas, com o intuito de compor o documento final do PPA.

Em Minas Gerais, o arranjo organizacional para a elaboração do PPAG 2012-2015 envolveu a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais (SEPLAG/MG), criada em 2003 a partir da fusão das então extintas Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral (SEPLAN/MG) e da Secretaria de Estado de Recursos Humanos e Administração (SERHA/MG), e as diversas secretarias setoriais e entidades associadas. Trata-se de um arranjo que centraliza, na SEPLAG/MG – formalmente responsável pela coordenação do processo – a concepção geral do documento, que vai da proposição das

diretrizes e objetivos do PPAG à especificação dos programas que o compõem, passando pela fixação dos valores para o financiamento das ações e projetos propostos – definição feita, neste caso, em conjunto com a Secretaria de Estado da Fazenda -, e desconcentra o detalhamento operacional dos programas para as demais secretarias e unidades a elas vinculadas. A centralização das principais decisões relativas à construção do PPAG na SEPLAG/MG engloba não só a especificação de suas diretrizes e objetivos gerais, como avança considerações acerca dos programas que o compõem, passando pela fixação de limites financeiros e orçamentários para a programação dos órgãos e entidades - definição feita, neste caso, em conjunto com a Secretaria de Estado da Fazenda. A desconcentração do detalhamento operacional da programação para as secretarias setoriais e suas unidades teve, como suporte, uma ferramenta digital denominada como Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPlan), também utilizada para fins de monitoramento da execução da programação proposta e sua revisão. Em consonância com a “divisão de trabalho” estabelecida, o Manual de Elaboração do PPAG 2012-2013, que também abrange as atividades de monitoramento e revisão do plano, dedicou atenção fundamentalmente à descrição dos atributos dos programas e das regras e elementos técnicos pertinentes à sua especificação, além de orientações para o uso do SIGPlan. Tal arranjo deixa pouco espaço para a participação da alta direção que, “na maioria das situações, está mais relacionada com a alocação orçamentária e de recursos dentro das ações” (UFV, 2013, p. 37) dos projetos que dizem respeito a cada secretaria.

Mato Grosso do Sul tem, na atual Secretaria de Estado do Meio Ambiente, do Planejamento, da Ciência e Tecnologia (SEMACE), criada em 2006 com a extinção da Secretaria de Estado do Planejamento e de Ciência e Tecnologia (SEPLANCT/MS), o órgão responsável pela elaboração do PPA estadual. Cabe à SEMACE se articular com as secretarias setoriais e unidades a elas vinculadas no sentido de que estas apresentem suas propostas que irão compor o documento. A consolidação fica a cargo da SEMACE.

Trata-se de um processo fortemente informado pelas atividades de elaboração da programação orçamentária. Conforme o relatório de pesquisa da SEMACE (2013, p. 59), “a elaboração do PPA se dá vinculado à LOA”. Uma primeira indicação nesse sentido pode ser vista no fato de a elaboração do PPA não ser uma atribuição da Superintendência de Planejamento (Suplan), mas da Superintendência de Orçamento e Programa (Suprog) – unidades da estrutura organizacional da SEMACE -; “onde é consolidado e elaborado o projeto de Lei do Plano Plurianual que é encaminhado para a Assembleia Legislativa” (SEMACE, 2013, p. 9). Outra indicação remete à inexistência de um manual específico de elaboração do PPA. O documento que informa o processo é o Manual Técnico Orçamentário, cujo foco, como o próprio nome indica, são orientações relativas à montagem da peça orçamentária. Por fim, a revisão anual do PPA consiste, em larga medida, numa atualização exaustiva da programação financeira do PPA.

O Quadro 3 sintetiza as principais informações referentes à conformação do arranjo organizacional encarregado da elaboração do PPA, bem como da participação da alta direção no processo, que são os aspectos para os quais se observa maior heterogeneidade entre os estados pesquisados. Na direção oposta, o uso de ferramenta digital para dar suporte à atividade, que é outro aspecto estruturante do processo de elaboração do plano, encontra-se muito difundido – a rigor, todos os estados dispõem de tal ferramenta ou a estavam desenvolvendo – não sendo aqui retomado.

Quadro 3: Conformação estrutural e grau de centralização do arranjo organizacional encarregado da elaboração do PPA 2012-2015, e participação da alta direção no processo

Estado	Conformação estrutural	Grau de centralização	Participação da alta direção
Bahia	<i>ad hoc</i>	centralizado	média
Ceará	sistêmico	descentralizado	baixa
Espírito Santo	<i>ad hoc</i>	descentralizado	alta
Mato Grosso do Sul	<i>ad hoc</i>	descentralizado	baixa
Minas Gerais	<i>ad hoc</i>	centralizado	baixa
Paraná	sistêmico	descentralizado	baixa
Rio de Janeiro	sistêmico	centralizado	baixa
Rio Grande do Norte	<i>ad hoc</i>	descentralizado	baixa
Rio Grande do Sul	<i>ad hoc</i>	descentralizado	média
São Paulo	sistêmico	descentralizado	baixa

Fonte: Elaboração própria, com base nos relatórios de casos estaduais da pesquisa “Planejamento e Gestão Governamental na Esfera Estadual: uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos PPAs”.

A maior parte dos estados utiliza-se de arranjos *ad hoc*, no sentido de estruturas temporárias ou transitórias, constituídas especificamente para a atividade de elaboração do PPA. Os arranjos tipificados como sistêmicos envolvem apenas quatro estados, sendo que, num deles, cabe qualificar melhor o enquadramento. Isso se aplica, em particular, ao Rio de Janeiro, onde o arranjo construído, ainda que apresente uma configuração sistêmica, foi instituído, como visto, com base num decreto do governo estadual, não se materializando sob a forma de unidades administrativas formalmente constituídas nas estruturas das secretarias setoriais. No que se refere ao grau de centralização, prevalecem arranjos de natureza descentralizada. Por descentralizado entende-se, a rigor, arranjo que confere maior autonomia decisória às secretarias setoriais quanto à elaboração das respectivas programações para compor o PPA. Evidentemente, arranjo centralizado aponta na direção oposta. Já a participação da alta direção nos processos de elaboração dos PPAs estaduais revela-se, de um modo geral, pouco relevante, o que permite classificá-la como baixa ou média. Trata-se, ademais, de participação circunscrita às decisões relativas às diretrizes estratégicas de governo, que informam a elaboração da programação do PPA, avançando, em algumas poucas situações, no terreno da definição de ações ou programas de natureza prioritária. Apenas num estado, o Espírito Santo, há uma sistemática mais incluída no que se refere à participação da alta direção na formulação do PPA, qualificada como alta para realçá-la face aos demais casos examinados pela pesquisa.

2.2 A interlocução do poder executivo com a sociedade civil

Desde o contexto de redemocratização delineado nos anos 1980 e, principalmente, a partir da promulgação da CF-88, tem ocorrido a proliferação de canais de participação na

formulação e implementação de políticas públicas no país. Desse processo resultou um repertório amplo e heterogêneo de práticas e instâncias de participação direcionadas à incorporação dos cidadãos e associações da sociedade civil nas deliberações concernentes a assuntos de interesse público, em especial aqueles que envolvem a provisão de bens e serviços à população. Trata-se de fenômeno que se manifesta de forma mais intensa nos níveis subnacionais de governo, em especial nos governos locais, para os quais, em várias circunstâncias, há prescrição legal de criação de instância participativa.

Embora sem a mesma intensidade observada no nível dos governos locais, a participação social tem sido considerada pelos governos estaduais, inclusive no tocante ao processo de elaboração do PPA. No entanto, na ausência de prescrição normativa determinando sua adoção, a incorporação da participação depende da vontade política do governante. Assim, nem todos os estados pesquisados abriram espaço para a participação da sociedade na elaboração do respectivo PPA 2012-2015, como é o caso do Paraná. Rio de Janeiro Minas Gerais e Mato Grosso do Sul se assemelham ao Paraná, distinguindo-se dele por apresentarem algum tipo de incursão, ainda que precária, na área da participação. No extremo oposto, Rio Grande do Sul e Bahia, ambos governados pelo PT, são os estados que mais valorizam politicamente a participação, rotulando inclusive os respectivos PPAs como participativos. Os demais estados aparecem em situação intermediária, no sentido de que adotam práticas participativas sem, contudo, conferir-lhes a importância a elas formalmente atribuídas no Rio Grande do Sul e na Bahia.

Os canais ou instâncias de participação utilizados pelos governos estaduais apresentam conformação variada. Os conselhos e conferências de política setorial instituídos nos estados seriam uma espécie de candidato natural à viabilização dessa participação, tendo em vista o caráter também setorial que caracteriza o arranjo organizacional estruturado para a elaboração do PPA. Isto, no entanto, não ocorre. Prevaecem, na ampla maioria dos casos, a realização de audiências públicas ou fóruns, de recorte regional, e a criação de *sites* ou portais específicos para a interlocução com a sociedade, os quais podem ser, e em diversos casos o são, usados de forma combinada.

No entanto, quaisquer que sejam os canais adotados, o alcance da participação no tocante à efetiva incorporação das demandas manifestadas pela sociedade na programação do PPA revela-se muito restrito. Em alguns casos, a participação é meramente informativa; em outros, consultiva. Quando consultiva, as sugestões e demandas constituem apenas subsídios a serem considerados na formulação do documento, sem o compromisso formal do governo de acatá-las. Instâncias participativas com atribuições deliberativas são escassas, registrando-se sua presença apenas no Rio Grande do Sul. Isto posto, pode-se afirmar que a participação social no âmbito dos PPAs estaduais se presta mais à aprendizagem democrática que a tornar o conteúdo dos documentos produzidos mais permeáveis à manifestação das preferências e interesses da sociedade.

O Paraná, como já mencionado, se inscreve no rol dos estados em que não há uma sistemática com vistas ao envolvimento efetivo da sociedade civil no processo de formulação do PPA. No discurso oficial dos responsáveis pela coordenação do processo de elaboração do documento, as ações do governo, o que inclui a elaboração do PPA, prescindem de consultas à população, já que gozam da legitimidade política assegurada pela disputa eleitoral (UNICENTRO, 2013), ou seja, pelo mecanismo clássico da democracia liberal.

Minas Gerais pouco difere da situação encontrada no Paraná quanto à interlocução com a sociedade no processo de elaboração do PPAG. A despeito de o PMDI 2011-2030, que informa formalmente a construção do PPAG 2012-2015, enfatizar a importância da “participação da

sociedade civil organizada na priorização e acompanhamento da implementação da estratégia governamental” (UFV, 2013, p. 39), a metodologia adotada para a formulação do documento, não a incorpora de forma sistemática. Há uma intenção declarada de se avançar nessa direção, traduzida na promoção de fóruns regionais, tendo por referência as macrorregiões de planejamento do estado. Em sintonia com tal intenção, foram realizados, em caráter de “projeto piloto”, fóruns em duas das 10 macrorregiões do Estado, com o intuito de apresentar a estrutura do PPAG e suas estratégias de intervenção, bem como discutir as prioridades das respectivas regiões no tocante a ações do governo (UFV, 2013). De natureza consultiva, esse ensaio de interlocução não aduziu nenhuma contribuição mais efetiva para a concepção e a programação do PPAG 2012-2015.

No Rio de Janeiro, houve uma incursão no sentido de interlocução com a sociedade civil no Governo de Anthony Garotinho, referente ao período 1999-2002. Eleito com apoio numa coalizão de partidos progressistas, que incluía o Partido dos Trabalhadores (PT), o governo estadual adotou então “uma modalidade de Orçamento Participativo” (CEPERJ, 2013, p. 21). Esse tipo de iniciativa começou a ser esvaziado ainda no mandato de Anthony Garotinho, refletindo a saída do PT da coalizão que o apoiava, e não foi mais retomado. Na metodologia definida para a elaboração do PPA 2012-2015, “a participação da sociedade civil e de atores representativos da iniciativa privada não é contemplada” (CEPERJ, 2013, p. 58). Na ausência de uma normativa, a participação acabou por ficar restrita a algumas políticas setoriais, nas quais as comissões setoriais responsáveis pela formulação de propostas para a programação do PPA 2012-2015 tomaram a iniciativa de promover algum tipo de discussão de suas proposições com representantes da sociedade, no âmbito dos respectivos conselhos, como no caso do Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS) (CEPERJ, 2013). Trata-se, portanto, de uma interlocução parcial e informal, com propósito marcadamente informativo.

Ao contrário de Paraná, Minas Gerais e Rio de Janeiro, o Rio Grande do Norte valoriza formalmente a participação da sociedade na elaboração do PPA. Para incorporá-la no âmbito da construção do PPA 2012-2015, pensou-se num arranjo lastreado nos Conselhos e Conferências de políticas setoriais instituídos e em funcionamento no estado. A importância atribuída aos “Conselhos e Conferências residiu no fato de constituírem-se espaços de pactuação dos diversos setores da população” (UFRN, 2013, p. 71). Tal arranjo envolveria a formação de grupos de trabalho constituídos por representantes das secretarias setoriais e dos conselhos vinculados à política setorial em questão. Caberia aos grupos fazer uma triagem das principais deliberações e recomendações oriundas das mencionadas instâncias de participação, com vistas a fornecer subsídios para a definição dos objetivos setoriais e da programação do PPA (UFRN, 2013).

No entanto, as reuniões pensadas para discutir e priorizar as deliberações e recomendações dos conselhos e das conferências não ocorreram. A justificativa apresentada pela SEPLAN/RN para o fato foi a escassez de tempo hábil para realizá-las, à qual se somaram as dificuldades operacionais advindas da “reestruturação dos órgãos, em função da mudança de governo” (UFRN, 2013, p. 72). Na ausência de uma interlocução efetiva entre governo e sociedade, a incorporação de sugestões originárias das instâncias participativas por parte das secretarias setoriais quando da elaboração das respectivas propostas para o PPA 2012-2015, quando ocorreu, se deu de “modo passivo” (UFRN, 2013, p. 74), no sentido de não refletir uma ação intencionada.

Em Mato Grosso do Sul, os conselhos de política setorial também foram pensados como canal para a interlocução com a sociedade no tocante à construção da programação do

PPA. Essa alternativa viu-se favorecida pelo fato de a SEMAC – secretaria que, como visto, está à frente do processo de elaboração do documento - participar diretamente da composição de parte expressiva dos conselhos setoriais instituídos e em funcionamento no estado. No entanto, não se avançou no sentido de se estruturar alguma forma de comunicação entre tais instâncias participativas e o processo de elaboração do PPA 2012-2015, o que implicou numa interlocução frágil, para não dizer inexistente, com a sociedade.

Já o Espírito Santo adota uma sistemática de envolvimento da sociedade no processo de formulação do PPA dirigida à identificação de demandas da população quanto a prioridades de intervenção governamental, assumindo caráter meramente consultivo. A participação da população na formulação da programação do PPA, promovida pelo governo estadual, envolveu dois mecanismos principais de consulta: o encaminhamento de propostas via *internet* e a realização de audiências públicas. Para o envio de sugestões de ações e projetos com vistas à inclusão no PPA, o governo criou um *site* específico que, durante 30 dias, ficou aberto à apresentação de propostas por parte da população, dando forma ao denominado PPA *on line*. Das propostas recebidas³¹, aquelas com maior adesão foram selecionadas com o intuito de serem submetidas à apreciação no âmbito das audiências públicas. Tais audiências ocorreram de forma regionalizada, tratando simultaneamente da programação do PPA e da proposta orçamentária para o ano de 2012. Foram, no total, 10 audiências, convocadas pelo governo, cabendo, às prefeituras municipais de cada região, divulgar o evento e mobilizar a população. São audiências com acentuada conotação política, nas quais participam prefeitos municipais, deputados e o governador, com pouco espaço para a manifestação da sociedade (FCAA, 2013).

A metodologia de trabalho adotada em cada audiência consistiu em dividir os participantes em seis grupos de discussão, organizados segundo os eixos temáticos do PPA. A atribuição do grupo resumiu-se a selecionar, dentre os “projetos e ações constantes do Plano de Governo (...) e as sugestões incluídas através do PPA *on line*” (FCAA, 2013, p. 27), cinco demandas prioritárias para fins de inclusão na programação do PPA 2012-2015. Essas “demandas populares” foram posteriormente consolidadas pela SEP e enviadas às secretarias setoriais para conhecimento e possível incorporação às respectivas propostas para o PPA. Ainda que, na avaliação feita no âmbito da SEP, a maior parte delas tenha sido considerada no documento (FCAA, 2013), não há, por parte do governo estadual, nenhum compromisso formal neste sentido. Com isto, as audiências pouco contribuem para tornar a programação do PPA mais responsiva às necessidades da sociedade e aos pleitos apresentados pela população. Na prática, sua realização tende a assumir uma conotação simbólica, atendendo a propósitos de legitimação política do PPA.

Outro estado no qual a participação da população no processo de elaboração do PPA assume caráter apenas consultivo é São Paulo. Tal participação, contudo, revela-se ainda mais restrita que a observada no caso do Espírito Santo. O instrumento de interlocução do governo estadual com a sociedade consistiu na criação de um *link* na página da SPDR, instituindo o denominado Portal PPA, no qual foram postados todos os programas propostos para o PPA 2012-2015. Nele, os atores da sociedade civil – cidadãos, entidades empresariais, organizações não governamentais etc – poderiam acessar a programação proposta e fazer sugestões de modificação na mesma³². Não há, contudo, informações

31• De acordo com o relatório de pesquisa elaborado pela FCAA (2013), foram 444 as propostas recebidas pelo governo estadual.

32• De acordo com o relatório de pesquisa elaborado pela CEPAM (2013, p 39), o “Portal PPA registrou [, no período de um mês em que ficou aberto,] 218 sugestões, sendo 191 de cidadãos, 24 de órgãos públicos e 03 de ONGs”.

relativas ao tratamento dado às sugestões apresentadas, até porque isto não foi formalmente divulgado. No entanto, o fato de não existir, nas normativas estaduais referentes à elaboração do PPA, descrição da forma e das condições de participação da sociedade no processo (CEPAM, 2013) sinaliza na direção da reduzida importância atribuída ao tema pelo governo estadual.

No caso do Ceará, há uma ênfase do governo em incorporar a participação da sociedade no processo de elaboração do PPA 2012-2015. Essa incorporação se fez de forma regionalizada, tendo, como principal instrumento de interlocução com a população, a realização de oficinas, “objetivando a priorização das ações e indicação de temas estratégicos” (IPECE, 2013, p. 29) para compor sua programação. No total, foram realizadas 17 oficinas nas sete macrorregiões do estado, sob a coordenação conjunta da SEPLAG/CE e da Vice-Governadoria, para as quais o governo convidou os diversos setores da sociedade – cidadãos, representantes das administrações municipais, sindicatos, organizações não governamentais etc³³.

Na dinâmica de funcionamento das oficinas, os participantes foram divididos em grupos de trabalho organizados por tema – saúde, educação etc. Como subsídio às discussões, a SEPLAG/CE preparou e disponibilizou, aos participantes, um material contendo as propostas que deveriam ser consideradas para fins de priorização. Cada participante indicou as 10 principais propostas que considerava prioritárias, as quais, posteriormente, foram consolidadas pelo grupo. Coube também ao grupo discutir e selecionar o que se designou como “compromisso regional”, expressando algum problema ou alguma vocação da região a merecer atenção especial do governo. Após os trabalhos em grupo, realizou-se uma plenária para debater e votar aquele que seria considerado como o compromisso regional da região em questão, tendo em vista sua incorporação nas áreas temáticas do PPA 2012-2015. Fechado o processo, realizou-se o “V Fórum Estadual de Planejamento Participativo e Regionalizado”, em que cada macrorregião tinha os seus representantes, para uma nova rodada de discussão e consolidação das propostas oriundas das oficinas regionais” (IPECE, 2013, p. 33).

As propostas priorizadas nas oficinas foram sistematizadas pela SEPLAG/CE e distribuídas às secretarias setoriais, para conhecimento e análise com vistas à inclusão nas respectivas programações do PPA 2012-2015. De um modo geral, tais propostas convergiam para as diretrizes estratégicas do governo, favorecendo sua acomodação no planejamento feito no âmbito das secretarias. Isto se deve ao fato de a ênfase nas oficinas ter sido dada à priorização de propostas previamente relacionadas pela SEPLAG/CE e não na identificação de novas demandas da sociedade. No entanto, a despeito do escopo restritivo da consulta feita à população, “nem tudo que foi aprovado nas oficinas foi incorporado ao PPA, pois nem sempre as [secretarias] setoriais têm os recursos ou a capacidade de efetuar [as propostas]” (IPECE, 2013, p. 33). Não há critérios objetivos informando o mencionado exame, deixando a decisão ao arbítrio dos gestores responsáveis pelo processo. A não incorporação, regra geral, é justificada pelo argumento da existência de restrições financeiras ou orçamentárias.

A Bahia vem avançando na direção do estreitamento da interlocução do poder público estadual com sociedade, o que ganha impulso a partir da primeira gestão do PT à frente

33• De acordo com o relatório de pesquisa elaborado pelo IPECE (2013), 4.680 pessoas participaram das oficinas realizadas.

do governo estadual. Conforme relatório de pesquisa da SEPLAN/BA (2013, p. 28), “os três últimos PPAs (...) foram referendados de alguma forma pela sociedade, diferentemente dos PPAs vigentes de 1992 a 2003”. A incorporação da participação da população no processo de elaboração do PPA 2012-2015 envolveu uma arquitetura institucional de relativa complexidade, da qual resulta a formulação do denominado PPA Participativo (PPA-P).

A relação com a sociedade civil teve, como principal espaço de interlocução, a realização de plenárias nos denominados “territórios de identidade”³⁴, que representam as unidades regionais de planejamento utilizadas na elaboração do PPA 2012-2015. Em cada território, num total de 26, foi constituído um Grupo Territorial de Trabalho (GTT)³⁵, com a função de articular a participação dos atores da sociedade civil nas plenárias do denominado PPA Participativo ou PPA-P. E, antecedendo a realização propriamente das plenárias nos territórios, num total de 26 – uma plenária em cada território – promoveu-se um encontro em Salvador para fins de sensibilização e capacitação dos representantes dos GTTs.

Nas plenárias, que contaram com a participação de representantes de entidades da sociedade civil e do poder público – municipal, estadual e federal – foram discutidas as proposições levantadas pelos respectivos GTTs. Após a deliberação dos participantes, as propostas aprovadas foram sistematizadas pela SEPLAN/BA e posteriormente submetidas às secretarias setoriais para fins de análise e incorporação ao PPA 2012-2015³⁶. Caso a proposta não fosse incorporada, a secretaria que a rejeitou teria que fazer um relatório justificando sua decisão, para ser informada à representação do território nela interessada (SEPLAN/BA, 2013).

É, contudo, o Rio Grande do Sul que conta com o arranjo institucional de maior abrangência e complexidade para a interlocução com a sociedade no processo de elaboração do PPA. Trata-se de resultado que reflete a tradição do estado em valorizar a participação da população nas atividades de formulação e implementação de políticas públicas, com destaque para a elaboração das propostas orçamentárias. A esse respeito, cabe destacar a promulgação de lei, no Governo Antônio Brito, correspondente ao período 1995-1998, instituindo a consulta popular com o objetivo de fomentar a “participação da população na elaboração do orçamento estadual” (UNISC, 2013, p. 22). Tal medida foi reafirmada e reforçada com a ascensão ao poder de Olívio Dutra, do PT, que trouxe, para a esfera estadual, a metodologia do orçamento participativo, “originalmente praticada em Porto Alegre” (UNISC, 2013, p. 22).

O retorno do PT ao comando do executivo estadual, com a eleição de Tarso Genro para exercer o poder no período 2011-2014, implicou a revalorização da interlocução do governo com a sociedade. Essa disposição se expressa na estruturação do denominado “Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã”, coordenado pela SEPLAG/RS, que envolve vários canais e instrumentos com vistas a viabilizar a “participação cidadã no planejamento e acompanhamento das ações” do governo (UNISC, 2013, p. 22), o que inclui a elaboração do PPA 2012-2015, designado como Plano Participativo 2012-2015. Trata-se de um arranjo institucional que compreende não apenas mecanismos de informação e consulta, mas também de deliberação.

34• Cada território conta com uma instância participativa, sob a forma de órgão colegiado, composto paritariamente por representantes da sociedade civil e do poder público (SEPLAN/BA, 2013)..

35• Cada GTT foi formado por nove integrantes, dos quais cinco indicados pela sociedade civil e os outros quatro por órgãos públicos (SEPLAN/BA, 2013).

36• Das plenárias emergiram um total de 3.228 propostas, das quais 1.952 foram validadas pela SEPLAN/BA e repassadas às secretarias setoriais, para conhecimento e avaliação (SEPLAN/BA, 2013).

Para a elaboração do PPA Participativo, o governo estadual estruturou uma “rede de planejamento” composta por representantes das secretarias e órgãos da administração pública estadual, designados pelos respectivos titulares para desempenhar a função de coordenar as atividades de elaboração das propostas setoriais do plano plurianual. Tais representantes, denominados como “coordenadores setoriais”, ficaram responsáveis por promover uma discussão acerca das proposições referentes à respectiva área de atuação, com a participação da equipe técnica setorial envolvida na elaboração da programação do PPA. Nessas discussões, “foram consideradas as demandas e resoluções dos Conselhos e Fóruns” de políticas setoriais (UNISC, 2013, p. 24). Na sequência, os objetivos estratégicos do PPA, que haviam sido traçados pela SEPLAG/RS, foram apresentados e discutidos pelos coordenadores setoriais, num “seminário de governo”, que serviu para sua legitimação. Após o seminário de governo, realizaram-se “seminários regionais”, abertos à participação da população. Ocorreram nove seminários regionais, um em cada região de planejamento do estado³⁷. Neles, foram apresentados e debatidos os objetivos estratégicos do governo, bem como levantadas as demandas e sugestões dos participantes, posteriormente repassadas, pela SEPLAG/RS, para as equipes técnicas das secretarias setoriais responsáveis pela elaboração da programação do PPA.

De forma complementar aos seminários, que tiveram tanto natureza informativa como consultiva, o governo disponibilizou à população, por meio do sistema denominado “Participação Digital”, uma ferramenta que lhe permitia obter informações sobre o PPA e sua metodologia de elaboração, bem como enviar propostas para compor sua programação³⁸. No desdobrar do processo, essas contribuições também foram encaminhadas pela SEPLAG/RS às secretarias setoriais como subsídio à elaboração da programação do PPA 2012-2015.

Outra instância de participação consiste no Conselho do PPA, composto por um representante de cada um dos 28 Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul (COREDEs), indicado pela respectiva direção, e um representante eleito em cada um dos nove seminários regionais realizados. O funcionamento do Conselho, cujo prazo de vigência corresponde ao do PPA, é regulamentado pelo pleno de seus conselheiros. Suas atribuições envolvem “apreciar, emitir opinião e validar a proposta do PPA do Governo do Estado para encaminhamento à Assembleia Legislativa” (UNISC, 2013, p. 26), assumindo, portanto, caráter deliberativo. Cabe-lhe também a atribuição de acompanhar a execução do Plano.

Além do Conselho do PPA, o processo de elaboração do PPA 2012-2015 contou com a participação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES). Instituído como órgão consultivo do governador, o CDES é formado por “90 representantes da sociedade civil e 12 representantes de diversas secretarias do governo” (UNISC, 2013, p. 26). Como integrante do Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã, o CDES “teve o papel de opinar sobre as propostas do PPA, já em sua fase de finalização” (UNISC, 2013, p. 26). Suas contribuições, sob a forma de recomendações, registradas em relatório, foram incorporadas ao PPA (UNISC, 2013).

37• De acordo com o relatório de pesquisa elaborado pela UNISC (2013), os seminários contaram com a participação de cerca de 6 mil pessoas e de mais de 360 instituições.

38• O envio de propostas se fez por meio de um formulário específico disponibilizado em site também específico. De acordo com o relatório de pesquisa da UNISC (2013), foram feitas, por meio digital, cerca de 12 mil propostas ou sugestões, que após passarem por uma filtragem, resultaram em cerca de 1,6 mil, publicadas no portal do Participação Digital para fins de discussão e manifestação de apoio.

O Quadro 4 sintetiza as informações sobre a interlocução dos governos estaduais com a sociedade civil no processo de elaboração do PPA, enfatizando aspectos relativos aos canais utilizados nesta interlocução e à natureza da participação quanto ao alcance de sua influência na definição da programação proposta. O único estado não relacionado no mencionado quadro é o Paraná, no qual, como visto, não há nenhuma abertura para a participação da sociedade na formulação do respectivo plano plurianual. Outros três estados – Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Norte – a despeito de nele relacionados, na prática pouco se distinguem do Paraná, apresentando uma interlocução frágil ou incipiente com a sociedade, com alcance muito limitado ou mesmo irrelevante.

Quadro 4: Canais de interlocução com a sociedade e natureza da participação no processo de elaboração do PPA 2012-2015 nos estados pesquisados

Estado	Canal de participação	Natureza da participação
Bahia	encontro/plenária	informativa/consultiva
Ceará	oficina/fórum	informativa/consultiva
Espírito Santo	audiência pública/portal	Consultiva
Mato Grosso do Sul	conselho	Consultiva
Minas Gerais	fórum	Consultiva
Rio de Janeiro	conselho/conferência	Informativa
Rio Grande do Norte	conselho/conferência	Consultiva
Rio Grande do Sul	vários	consultiva/deliberativa
São Paulo	portal	Informativa/consultiva

Fonte: Elaboração própria, com base nos relatórios de casos estaduais da pesquisa “Planejamento e Gestão Governamental na Esfera Estadual: uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos PPAs”.

Os canais de participação, de concepção variada, são usados de forma isolada ou combinada pelos estados. Os mais comuns consistem na realização de encontros regionais, que recebem denominação variada, como audiência pública, plenária e fórum, dentre outras. Destaca-se o caso do Rio Grande do Sul, que, como visto anteriormente, utiliza um conjunto diversificado de formas de interlocução com a sociedade. Quanto à natureza da participação, prevalecem aquelas com propósitos consultivos; apenas no Rio Grande do Sul avança-se na direção da participação com propósitos deliberativos.

2.3 A relação com a Assembleia Legislativa e a abertura de novos espaços para a participação da sociedade

O poder legislativo tem a atribuição formal de aprovar o projeto de lei do PPA, elaborado pelo poder executivo. Para tanto, as Assembleias Legislativas dispõem de mecanismos variados para ampliar a discussão sobre o documento. Tais mecanismos vão do direito de

cada parlamentar requerer, do governo, as informações que julgar pertinente ao exame e deliberação acerca do conteúdo do PPA ao direito de suas comissões temáticas requererem o envio de documentos ou de promoverem audiências com autoridades representativas do executivo, passando pela realização de audiências públicas para ouvir a sociedade e especialistas no tema. Não surpreende, assim que a forma como as Assembleias Legislativas discutem e aprovam a proposta de lei do PPA enviada pelos respectivos executivos revele-se muito variada entre os estados, considerando-se os instrumentos ou mecanismos por elas mobilizados.

No entanto, a despeito da heterogeneidade dos processos de discussão e aprovação PPA por parte das Assembleias Legislativas, o alcance das mudanças por elas propostas no documento é, regra geral, muito limitado. Diversos fatores podem ser arrolados na explicação desse resultado. Primeiro, os governos estaduais, de um modo geral, dispõem de sólidas bases de apoio no legislativo, o que lhes permite a aprovação de matérias de seu interesse, como a proposta de lei do PPA, sem a necessidade de negociações ou concessões políticas de maior abrangência. Segundo, o legislativo tende a atribuir pouca importância política ao documento vis a vis o orçamento. É o orçamento que tende a galvanizar a atenção dos deputados. Isto se evidencia, com nitidez, no maior número de emendas endereçadas ao orçamento, quando comparadas às emendas ao PPA. Terceiro, o prazo regimental para a discussão e aprovação do PPA não é necessariamente compatível com um exame mais detido ou aprofundado do documento. Além do mais, o processo tende a ocorrer em paralelo ou ter sobreposições com a tramitação e aprovação da LDO e da LOA. Quarto e último, os deputados dispõem de mecanismos alternativos para o encaminhamento de sugestões relativas ao PPA ainda na fase de elaboração do documento pelo executivo. Um desses canais decorre da influência que o legislativo exerce na composição da alta direção do governo, o que inclui a indicação de deputados eleitos para ocupar cargos de secretário. Essa influência cria um canal de comunicação entre os dois poderes, que favorece a intermediação de interesses dos deputados que integram a base de apoio do governo. Outro canal consiste na participação dos deputados nas audiências públicas ou fóruns regionais promovidos pelo executivo com vistas a discutir, com a sociedade, a programação do PPA.

Na ampla maioria dos estados, a tramitação do PPA no legislativo assume conformação ritualística e se faz em atendimento a uma prescrição legal. É ilustrativa, a esse respeito, a avaliação feita no relatório de pesquisa elaborado pela CEPAM (2013, p. 70), segundo o qual os membros da Comissão de Finanças, Orçamento e Planejamento da Assembleia Legislativa de São Paulo, que têm a atribuição de examinar e emitir parecer sobre o projeto de lei do PPA estadual, consideram o documento como “uma simples carta de intenções com baixa probabilidade da execução dos programas e ações nele inseridos”. A Assembleia Legislativa de Minas Gerais é, a rigor, a única que escapa a esse padrão de conduta, desempenhando, em particular, o papel de promover a interlocução com a sociedade acerca da programação do PPA, que o governo estadual praticamente se exime de fazer.

O caráter ritualístico da tramitação do PPA no legislativo se evidencia com nitidez no Mato Grosso do Sul. De acordo com o relatório de pesquisa elaborado pela SEMAC (2013), há uma relação de parceria entre o executivo e o legislativo no exame e aprovação do projeto de lei do PPA. Significa dizer que a proposta do PPA é aprovada pela Assembleia Legislativa praticamente da forma como enviada pelo governo do estado.

No Paraná, o processo assume também configuração ritualística refletindo a reduzida importância política atribuída ao PPA pelo legislativo estadual³⁹. As atividades de análise do projeto de lei do PPA estadual são concentradas na Comissão Permanente do Orçamento, com escasso envolvimento dos deputados que não a integram. Conforme relatório de pesquisa da UNICENTRO (2013, p. 19), o plano plurianual “é tratado pelos deputados apenas como uma ferramenta normativa, que é conhecida, mas sem interferência nas atividades cotidianas”, logo, sem importância política. Depois de examinar e aprovar a proposta recebida do executivo, a Comissão a encaminha diretamente ao plenário, para votação, o que ocorre sem a introdução de alterações de relevância em seu conteúdo.

No caso do Espírito Santo, cabe à Comissão Permanente de Finanças, Economia, Orçamento, Fiscalização e Tomada de Contas a responsabilidade de debater e modificar o projeto de lei do PPA enviado pelo executivo estadual à Assembleia Legislativa. Esse processo de apreciação do documento pelo legislativo envolveu a realização de audiências públicas regionais, movidas formalmente pelo propósito de discutir o conteúdo de sua programação com a sociedade. No entanto, de acordo com o relatório de pesquisa elaborado pela FCAA (2013), trata-se de uma interlocução que praticamente não avançou além do aspecto informativo, focando questões relativas aos valores previstos para as ações e projetos de maior interesse da população. O relatório produzido pela mencionada comissão referente à proposta do executivo “não apresentou alterações ou modificações substantivas ao PPA 2012-2015” (FCAA, 2013, p. 29). Submetido à apreciação dos deputados, tal relatório foi discutido e votado em sessão “exclusiva para este fim” (p. 29). Na sequência, o projeto de lei, com a inclusão de emendas parlamentares, retornou ao executivo para a sanção do governador.

No Rio de Janeiro, o envolvimento do legislativo com o PPA se restringe ao período de tramitação do projeto de lei enviado pelo executivo para fins de análise, proposição de emendas e votação. Como em outros estados, trata-se de um processo de marcada conotação ritualística, o que fica espelhado nas próprias regras para a referida tramitação, definidas no Regimento Interno da Assembleia Legislativa estadual. De acordo com as mencionadas regras, cabe à Comissão de Orçamento, Finanças, Fiscalização Financeira e Controle apreciar e emitir parecer sobre o projeto de lei do PPA, o que se faz em simultâneo à tramitação da peça orçamentária. Além desse aspecto, a Comissão dispõe de um prazo máximo de 20 dias para promover a discussão do projeto, o que inclui a realização de uma audiência pública, e emitir seu parecer. Tal audiência pública, de natureza compulsória, não é exclusiva da proposta do PPA, tratando também da LOA. E é a LOA que tende a galvanizar o interesse dos participantes, pouco se discutindo a programação do PPA (CEPERJ, 2013). O reduzido número de emendas parlamentares ao projeto de lei do PPA 2012-2015 ilustra a importância que lhe é atribuída pelos parlamentares estaduais. “Apesar de existirem emendas específicas para o PPA, são as propostas de modificação na Lei Orçamentária Anual (LOA) que compõem a grande maioria das emendas parlamentares, resultando em alterações no PPA” (CEPERJ, 2013, p. 61)⁴⁰.

39• Embora disponha de mecanismos variados para ampliar o debate da programação do PPA, como as audiências públicas, a Assembleia Legislativa estadual praticamente não os utiliza. Como afirma o relatório de pesquisa elaborado pela UNICENTRO (2013, p. 38), “para o PPA 2012-2015 ocorreu a excepcionalidade de uma Audiência Pública no município de Laranjeiras do Sul, por convocação da Comissão Permanente de Orçamento da Assembleia Legislativa”.

40• Mesmo considerando-se o curto prazo para a apresentação de emendas endereçadas ao PPA, o número delas alcançou apenas 69, das quais 30 corresponderam a iniciativa de uma única deputada do PT e outras oito de uma deputada do Partido da República (PR) (CEPERJ, 2013).

O Ceará segue o padrão mais geral de reduzido envolvimento dos deputados com o processo de análise e votação do projeto de lei do PPA quando de sua tramitação na Assembleia Legislativa. Conforme o relatório de pesquisa elaborado pelo IPECE (2013), a atenção da Assembleia Legislativa tende a ser direcionada para a LOA, cujo projeto de lei, referente ao orçamento de 2012, como no caso do Rio de Janeiro, tramitou em paralelo ao projeto de lei do PPA 2012-2015. Isto se evidencia no fato de as emendas parlamentares focarem basicamente a peça orçamentária⁴¹, o que é visto como algo até certo ponto natural, “dado que o Orçamento anual resulta em ações concretas que são mais facilmente percebidas pela população” (IPECE, 2013, p. 40). As emendas endereçadas ao PPA decorrem, a rigor, das emendas ao orçamento, refletindo a necessidade de articulação entre os dois instrumentos de planejamento. Esse entrelaçamento no exame e aprovação dos projetos de lei do PPA 2012-2015 e da LOA de 2012 também se observa nos cinco encontros macrorregionais, promovidos pelo legislativo, nos quais ambos foram tratados indistintamente.

No caso da Bahia, o relatório de pesquisa elaborado pela SEPLAN/BA (2013) observa que alguns deputados participaram do processo de construção do PPA 2012-2015, por suas ligações com os movimentos sociais no interior do estado. Tal participação ocorreu principalmente nas plenárias promovidas pelo executivo nos territórios de identidade, referentes às discussões com a sociedade no âmbito do PPA-P, mostrando-se, contudo, pouco expressiva. Na fase de tramitação do projeto de lei do PPA 2012-2015 na Assembleia Legislativa, para fins de sua apreciação e votação, a participação dos deputados e, principalmente, a contribuição que deram para o aprimoramento da proposta do executivo revelaram-se também pouco significativas. Isto se evidencia no reduzido número de emendas parlamentares propondo modificações no projeto de lei, bem como no teor de tais emendas, que trataram, regra geral, de questões periféricas ou acessórias do documento⁴².

O Rio Grande do Sul reproduz, em linhas gerais, a situação observada nos demais estados, no sentido de o projeto de lei do PPA 2012-2015 não sofrer modificações substantivas quando de sua apreciação e votação no legislativo. Cabe à Comissão de Finanças, Planejamento, Fiscalização e Controle a atribuição de analisar a proposta do executivo e emitir parecer relativo à proposta do executivo, considerando, no processo, as emendas dos parlamentares⁴³. Além de pouco numerosas, as emendas aprovadas implicaram alterações mínimas na proposta do governo, que foi aprovada pela Assembleia Legislativa praticamente em sua forma original. Emendas que “alterariam sobremaneira o projeto original governamental”, propostas por deputados de oposição, “não foram acolhidas, uma vez que o governo” (UNISC, 2013, p. 33) dispõe de uma base de apoio parlamentar suficiente para rejeitá-las.

No Rio Grande do Norte, a tramitação do projeto de lei do PPA 2012-2015 estadual na Assembleia Legislativa igualmente não implicou alterações de maior relevância na proposta original do governo. A leitura que se tem do comportamento do legislativo é que

41• Uma explicação alternativa para a prevalência de emendas parlamentares ao orçamento, comparativamente ao PPA, foi dada pelo relator dos projetos de lei do PPA 2012-2015 e do PPA 2008-2011. Para o relator, os deputados de um modo geral preferem participar das discussões nas oficinas regionais promovidas pela SEPLAG/CE e, “a partir daí, proporem iniciativas no PPA” (IPECE, 20013, p. 39). Dessa forma, o envolvimento dos deputados com o PPA se daria principalmente na fase de sua elaboração, ou seja, antes do envio do respectivo projeto de lei ser enviado à Assembleia.

42• Como mostra o relatório de pesquisa elaborado pela SEPLAN/BA (2013, p. 29), o relator do parecer referente ao mencionado projeto de lei apresentou 25 emendas ao mesmo, todas relacionadas a “pequenos equívocos na formatação de algumas MY
43• De acordo com o relatório de pesquisa elaborado pela UNISC (2013), a Comissão recebeu 106 propostas de alterações no projeto de lei enviado pelo governo, das 35 foram aprovadas.

este “não discute e não dá importância devida ao planejamento” (UFRN/RN, 2013, p. 76). Quando o parlamentar eventualmente se envolve com a questão, ele “prefere a negociação de pontos específicos do PPA”, descolada de “uma avaliação sobre a pertinência ou não do conjunto de ações propostas e muito menos uma avaliação sobre a solução dos problemas que o plano pretende resolver” (p. 76/77). Essa conduta ajuda a entender, na avaliação feita no relatório de pesquisa elaborado pela UFRN (2013), o fato de a Assembleia Legislativa estadual não ter realizado nenhuma audiência pública para discutir, com a sociedade, a programação do PPA, a despeito da ocorrência de algumas solicitações com tal finalidade⁴⁴

Em São Paulo, o projeto de lei do PPA enviado pelo executivo, depois de recebido pelo presidente da Assembleia Legislativa, é comunicado ao plenário e, na sequência, publicado, colocado em pauta por 15 sessões, para conhecimento e proposição de emendas parlamentares. Findo esse período, cabe à Comissão de Finanças, Orçamento e Planejamento - CFOP examinar o projeto e as emendas por ele recebidas, o que culmina na elaboração de um parecer, submetido à deliberação do plenário para ser votado e, posteriormente, encaminhado ao executivo para a sanção do governador. Durante a tramitação do projeto de lei do PPA 2012-2015 no legislativo, abriu-se espaço para participação da sociedade civil. Para tanto, foram utilizadas duas formas complementares de interlocução, ambas de natureza informativa e consultiva. A primeira se deu por meio do portal da Assembleia Legislativa, que disponibiliza um canal *on line* para que a sociedade faça sugestões de emendas parlamentares ao PPA. A segunda consistiu na realização de uma audiência pública, na sede da instituição, para discutir o PPA e receber sugestões e demandas pertinentes à sua programação. De acordo com o relatório de pesquisa da CEPAM (2013, p. 42), as sugestões oriundas da participação da sociedade, por meio da audiência e do portal, “foram transformadas em emendas parlamentares”, consoante as normas regimentais que tratam da matéria⁴⁵.

O exame das emendas parlamentares referentes ao PPA de São Paulo proporciona uma boa ilustração da menor importância política que normalmente lhe é atribuída pelos legislativos estaduais comparativamente ao orçamento. Como mostra o relatório de pesquisa elaborado pela CEPAM (2013), embora o número de emendas ao PPA venha crescendo gradativamente desde a adoção do plano plurianual pelo governo paulista, ocorrida em 1999, tal quantitativo ficou muito aquém daquele direcionado à peça orçamentária, que foi quase 14 vezes maior⁴⁶.

Minas Gerais, como já comentado, distingue-se dos demais estados no tocante ao papel que a Assembleia Legislativa desempenha enquanto órgão responsável pela avaliação e aprovação dos instrumentos de planejamento do governo estadual, o que aplica em especial ao PPAG. É por meio dela que se dá a interlocução da atividade planejadora do governo com a sociedade. Para tanto, são utilizados dois canais principais: a Comissão de

44• É o que transparece, com nitidez, na fala de um dos entrevistados pela pesquisa realizada pelo UFRN (2013, p. 77), transcrita a seguir: “como a abertura do PPA à sociedade poderia levantar questionamentos e algumas ‘surpresas’, exigindo, dessa forma, uma maior dedicação por parte dos políticos, alguns acabam não querendo que isso ocorra, além de não estarem preparados para absorver os eventuais questionamentos da sociedade. E, assim, as eventuais mudanças ocorrem muito mais quando há interesse de alguns políticos de barganhar determinadas políticas em interesse próprio”.

45• O relatório de pesquisa elaborado pela CEPAM (2013) não contempla informações sobre o quantitativo de emendas dessa natureza apresentadas e aprovadas.

46• Enquanto o projeto de lei do PPA 2012-2015 foi objeto de 705 emendas, a LOA para o exercício de 2012 recebeu 9.733 emendas (CEPAM, 2013).

Participação Popular (CPP) e a realização de audiências públicas.

Instituída em 2003, a CPP⁴⁷ foi concebida como um canal para favorecer e ampliar da participação do cidadão na atividade legislativa. Suas atribuições envolvem receber e analisar e dar encaminhamento a proposições vindas da sociedade “que pode, inclusive, apresentar projetos de lei, emendas a projetos de lei, além de solicitar audiências públicas e outras atividades legislativas” (UFV, 2013, p. 40). Isto se aplica, em particular, aos projetos de lei que encaminham o PPAG e suas revisões anuais. As audiências públicas constituem outra importante instância de participação da sociedade na discussão da programação elaborada pelo governo para o PPAG, aplicando-se também às revisões que ocorrem a cada ano. Recebida a proposta formulada pelo governo, a Assembleia Legislativa a disponibiliza para a análise das comissões internas, com destaque para a CCP e a Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária. Na sequência, abre a discussão junto à sociedade por meio de audiências, que ocorrem tanto na capital quanto no interior⁴⁸. Durante as audiências públicas, os participantes podem fazer sugestões de alterações na programação do PPAG. Imediatamente após a realização, as sugestões nela apresentadas são analisadas, conjuntamente, por técnicos da SEPLAG/MG e por membros da Consultoria Técnica da Assembleia Legislativa, e discutidas com “deputados que tenham interesse” em participar do processo (UFV, 2013, p. 44). Se considerada exequível, a proposta é transformada em emenda ao PPAG. Cabe à CPP avaliar se a proposta é pertinente e, caso o seja, ela é submetida à análise da Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária. Se acatada, é incorporada, junto com as demais emendas propostas diretamente pelos diversos deputados, ao parecer referente ao projeto de lei a ser votado pelo plenário⁴⁹. Nem todas, contudo, são aprovadas, já que, como nos demais estados, o governo estadual dispõe de confortável base de apoio na Assembleia Legislativa e faz prevalecer seu interesse político.

Como observado, há muito mais convergências que divergências nos processos de tramitação dos projetos de lei dos PPAs estaduais pelas respectivas Assembleias Legislativas com vistas à sua aprovação. Na ampla maioria dos casos, essa tramitação pelo legislativo, ainda que permeada por regras processuais específicas, logo diferenciadas, aproxima-se de uma mera formalidade, o que se insinua, com clareza, no alcance limitado, para não dizer periférico, das mudanças por ele propostas no documento. Apenas a Assembleia Legislativa de Minas Gerais merece realce pelo esforço empreendido no sentido de abrir espaço para a discussão do plano com a sociedade, do qual resulta a proposição de emendas à programação proposta, embora nem sempre acatadas.

47• A criação da CPP foi inspirada na Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados, possuindo funcionamento similar à mesma (UFV, 2013, p. 40)

48• As audiências realizadas no interior têm, por referência, a macrorregiões de planejamento do estado, embora a sistemática adotada pela Assembleia Legislativa não implique, necessariamente, promover audiências em todas elas.

49• Desde 2003, quando essa sistemática passou a ser adotada foram apresentadas 2.741 propostas de emendas populares ao PPAG, incluindo suas revisões anuais, com uma média de 274 propostas ao ano. Destas, 660 viraram emendas parlamentares ao PPGA, com uma média de 66 emendas ao ano (UFV, 2013).

3. O CONTEÚDO DO PLANO

Como visto, o PPA foi concebido como instrumento de planejamento de médio prazo, tendo, como propósito mais geral, expressar a estratégia de governo e as ações ou atividades pensadas para conferir-lhe materialidade, cujo desdobramento operacional de dá por meio da programação orçamentária, detalhada a cada ano. Esta seção direciona o foco para a abordagem do conteúdo dos PPAs estaduais, buscando apreender sua concepção enquanto documento formal de planejamento, o que implica considerar tanto aspectos de natureza metodológica quanto aspectos atinentes ao detalhamento da programação proposta. Para tanto, examina-se, num primeiro momento, a concepção metodológica que informa a elaboração do PPA e as principais categorias analíticas utilizadas no documento. Na sequência, a atenção é dirigida para a forma como se processa a definição de prioridades concernentes à atuação do governo, avançando comentários acerca da incorporação ou não de questões relativas à intersectorialidade e à regionalização no desenho das ações propostas.

3.1 A concepção do plano e os atributos dos programas

Num típico processo de isomorfismo mimético⁵⁰, as principais referências metodológicas para a elaboração dos PPAs estaduais são originárias do governo federal. Trata-se, mais especificamente, do modelo proposto e adotado pela União na formulação dos PPAs federais relativos aos períodos 2000-2003, 2004-2007 e 2008-2011, e do modelo atual, proposto mais recentemente e utilizado na elaboração do PPA 2012-2015⁵¹. A principal justificativa para a mudança seria a recuperação da dimensão estratégica do PPA, demarcando com maior nitidez os papéis cumpridos pelo plano e pelo orçamento. Nessa esteira, busca-se romper com o caráter segmentado ou fragmentado da programação do PPA, até então caracterizada pelo recorte setorial, de forma a permitir a incorporação da intersectorialidade ou transversalidade e, ao mesmo tempo, favorecer a gestão, o monitoramento e a avaliação das políticas públicas que compõem a agenda de governo.

O primeiro modelo baseia-se no binômio programa-ação, fundamentando-se, do ponto de vista teórico, no Planejamento Estratégico Situacional (PES)⁵². Do PES deriva a distinção de dimensão estratégica e dimensão tática-operacional. Na dimensão estratégica seriam traçadas, a partir de uma visão de longo prazo, as orientações e diretrizes estratégicas do governo, que informariam, numa perspectiva de médio prazo, os objetivos das políticas públicas, de recorte setorial. Na dimensão tática-operacional, por sua vez, seriam propostos programas com vistas à consecução da estratégia de governo, com o concomitante

50• O neoinstitucionalismo sociológico considera três tipos principais de isomorfismo: coercitivo, normativo e mimético. Esse último se caracteriza pela replicação voluntária de práticas, procedimentos e condutas por parte de uma determinada organização, referenciada naquilo que é feito em outras organizações.

51• Para uma discussão crítica dos dois modelos, ver Garcia, Ronaldo C. *PPA, o que é e o que pode ser*. Brasília: IPEA, 2012 (mimeo).

52• Trata-se de uma concepção de planejamento proposta por Matus (1993). A esse respeito, ver: Matus, Carlos (1993). *Política, planejamento e governo*. Brasília, IPEA, 1993.

detalhamento de suas ações e dos produtos correspondentes, traduzidos na oferta de um bem ou serviço. A formulação dos programas seria informada por um problema a resolver, ou uma demanda da sociedade ou ainda por uma oportunidade a aproveitar, cuja identificação teria, como balizamento, as diretrizes estratégicas do governo, “de forma a garantir coerência interna ao plano” (Paulo, 2010, p. 176). A especificação das ações que compõem o programa guardaria uma relação de causa-efeito face ao objetivo ou fim pretendido.

O segundo modelo distingue-se do anterior por se restringir às dimensões estratégica e tática do planejamento, remetendo o detalhamento operacional das ações de governo para a esfera do orçamento. Na dimensão estratégica, seriam expressas, como anteriormente, as diretrizes ou orientações estratégicas do governo, tendo, como fundamentos, a visão de longo prazo daquilo que se pretende alcançar e os macrodesafios a serem enfrentados com tal finalidade. Na dimensão tática, transita-se de programa setorial para programa temático, o qual se desdobra em iniciativas, que correspondem às entregas de bens e serviços à sociedade. O programa temático apresenta um caráter mais abrangente que a concepção anterior de programa, à medida que congrega e articula um conjunto de objetivos afins, relativos a um determinado tema de política pública, dando forma a objetivos transversais, que incorporam, ou procuram incorporar, a intersetorialidade.

A maior parte dos estados examinados pela pesquisa continua a adotar uma concepção metodológica de PPA consoante o modelo anteriormente utilizado pelo governo federal, o que é bem ilustrado pelos casos de São Paulo e Rio Grande do Norte. Alguns poucos procuraram acompanhar a inovação metodológica introduzida pelo governo federal, exemplificados pelos casos do Paraná, do Ceará e, principalmente, da Bahia. De um modo geral, não são apropriações literais dos mencionados modelos, mas uma mimetização que envolve adaptações às especificidades de cada estado que neles se referencia. Nesse sentido, cabe destacar os casos dos estados de Minas Gerais, Espírito Santo e Rio de Janeiro. Como visto anteriormente, são estados que procuram reafirmar a dimensão estratégica do PPA, articulando-o a alguma modalidade de planejamento estratégico de longo prazo oriunda da iniciativa privada, da qual deriva, formalmente, um conjunto mais restrito de programas, classificados como estruturadores ou estruturantes, tendo em vista sua relação mais estreita com a estratégia do governo.

O PPA 2012-2015 que, como mencionado, segue o modelo anteriormente utilizado pelo governo federal, foi formalmente estruturado em dois níveis: o estratégico e o tático-operacional (CEPAM, 2013). Essa concepção geral informa os conceitos utilizados em sua construção. No nível estratégico, adotam-se os conceitos de missão, diretrizes estratégicas e objetivos estratégicos; no nível tático-operacional, os conceitos adotados são eixo estruturante, programa e ação.

A missão representa o conceito mais geral do PPA 2012-2015, sendo traduzida na intenção de “garantir que todos os paulistas se beneficiem do conjunto de oportunidades” oferecidos pelo governo (CEPAM, 2013, p. 44). Para sua consecução, foram propostas quatro diretrizes, desdobrados em quinze objetivos estratégicos, que formam o conjunto de políticas estruturantes, as quais, por sua vez, “fundamentam a elaboração dos programas, ações e metas” (idem, p. 44) do PPA. Para a definição das diretrizes e dos objetivos estratégicos, elaboraram-se cenários econômicos e diagnósticos setoriais focados na “identificação das questões relevantes atuais e futuras das políticas públicas conduzidas” (idem, p. 31).

No nível tático-operacional, os principais conceitos utilizados são os de programas e ações, consoante as definições que eram usadas no nível federal⁵³. Os programas consti-

53• Trata-se das definições introduzidas pela Portaria nº 42/99 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).

tuem a unidade básica de organização do PPA 2012-2015 e aparecem aglutinados em três eixos de ação governamental. “A cada um dos três eixos estão relacionadas determinadas Secretarias de Estado” (CEPAM, 2013, p. 44), o que sinaliza na direção de programas de caráter setorial. Os programas se desdobram em ações, que se configuram como projeto ou atividade. Para projeto e atividade são utilizados exatamente os mesmos conceitos adotados anteriormente pelo governo federal. A cada projeto ou atividade, “corresponde um produto [ou seja, a oferta de um bem ou serviço] com sua respectiva meta”⁵⁴ (CEPAM, 2013, p. 47). Os demais atributos do programa correspondem às definições do objetivo, da justificativa e do público alvo. A despeito desse encadeamento lógico, no entanto, a relação entre as ações propostas e o objetivo do programa na qual se inscrevem, de acordo com a análise feita no relatório de pesquisa elaborado pela CEPAM (2013) pode ser apenas inferida, já que o PPA não discute a questão.

O desenho dos programas, de responsabilidade das secretarias setoriais, é formalmente informado por algum problema diagnosticado que se quer resolver, ou por alguma oportunidade que se quer aproveitar, ou ainda pelo atendimento a alguma demanda da sociedade, como preconizado no modelo anteriormente adotado pelo governo federal. No PPA 2012-2015 foram propostos 181 programas, desdobradas em 1.200 ações, o que dá uma média de quase sete ações por programa. Esses programas e ações procuram apontar para as diretrizes traçadas pelo governo, tendo em perspectiva a integração entre as dimensões estratégica e operacional do PPA. No entanto, as relações das diretrizes e dos objetivos estratégicos com os programas são apenas explicitadas no PPA, mas não analiticamente discutidas, de forma a evidenciar a adequação das ações propostas face àquilo que se quer alcançar (CEPAM, 2013). Assim tratadas, tais relações “desaparecem nas fases de execução, acompanhamento e avaliação. Dessa forma, destituído do conteúdo estratégico, o PPA padece de um transtorno burocrático que o transforma em pura formalidade” (CEPAM, 2013, p. 67).

O relatório de pesquisa elaborado pela CEPAM (2013, p. 68) constatou também “na análise do conteúdo, a falta de alinhamento entre as três peças básicas do planejamento público estadual: o PPA, a LDO e a LOA”, inclusive “com certa discordância entre os parâmetros utilizados”. Há situações em que se revela impossível “a identificação de determinados parâmetros e realizações, em virtude de mudanças de produtos a serem aferidos” (idem, p. 68). No PPA, os programas parecem relacionados por órgão, definindo-se apenas valores globais para os mesmos, sem discriminar sua distribuição por ações.

A concepção metodológica do PPA 2012-2015 do Rio Grande do Norte revela-se muito similar à adotada em São Paulo. O ponto de partida da construção do PPA estadual consiste na elaboração de cenários econômicos que poderiam impactar a gestão pública, considerando as dimensões internacional, nacional e regional e estadual. Tais cenários informam formalmente a definição de eixos estruturantes para as políticas públicas, que “se apresentam como caminhos norteadores de todas as ações do governo” (UFRN, 2013, p. 84). Foram propostos três grandes eixos de intervenção que convergem, “segundo as argumentações no próprio PPA”, para o propósito de assegurar “a oferta de oportunidades iguais de as-

54. “Para a maioria esmagadora dos programas têm-se especificadas todas as informações, entretanto observou-se haver algumas lacunas de informações: seis programas não contam com indicador definido; um programa não apresenta a justificativa para sua existência; 46 programas possuem indicador para os quais é informado não haver valor mais recente; três programas não apresentam nenhuma ação (geral ou em algum órgão em que está arrolado); e um programa não apresenta os produtos e metas para as ações” (CEPAM, 2013, p. 47).

censão econômica e social para todos os norte-rio-grandenses” (idem, p. 84), congruente com a ideia de missão, ainda que este conceito não seja explicitamente considerado no documento. Além dos eixos estruturantes, foram delineadas também cinco diretrizes, que se traduzem em macro-objetivos, os quais cumpririam o papel de orientar o foco das ações do governo. No entanto, como ressalta o relatório de pesquisa elaborado pela UFRN (2013, p. 90), “o PPA não evidencia nenhuma articulação entre os macro-objetivos, a forma como eles dialogam, as relações de cooperação e/ou conflito entre eles”, o que permite supor que aparecem no documento “apenas para tentar dar alguma unidade à ação pública”.

Os eixos estruturantes e as diretrizes ou macro-objetivos desdobram-se em programas, que são compostos por ações, classificadas como orçamentárias e não orçamentárias. As ações orçamentárias, por sua vez, comportam a desagregação em projeto ou atividade. A análise empreendida no relatório de pesquisa elaborado pela UFRN (2013, p. 98) observa que “não há uma matriz articuladora no PPA que informe a necessária vinculação entre eixo”, diretriz ou macro-objetivo e programa. Essa desarticulação fica evidenciada no fato de, “em um momento”, surgirem “os programas vinculados aos macro-objetivos e, em outro momento, aos eixos estruturantes” (idem, p. 98), sem nenhuma explicação ou justificativa para tais vinculações, aparentemente feitas de forma aleatória. Do mesmo modo, não há, no texto do PPA, nenhuma referência à relação entre os programas que compõem um mesmo macro-objetivo ou eixo estratégico. Isto leva a pensar que os programas “já existiam antes mesmo da elaboração do macro-objetivo” (idem, p. 90), reforçando a interpretação de que o conceito se presta, a rigor, ao propósito de criar uma ideia da existência de organicidade na ação governamental.

No total, são 237 programas propostos no PPA 2012-2015, que apresentam, como principais atributos, a definição de objetivo, justificativa, órgão responsável e público alvo. Cada programa é constituído por um número variável de ações e a cada ação se associa um produto. A elaboração dos programas é formalmente informada por problemas que se que resolver ou por demanda da sociedade. No entanto, conforme o relatório de pesquisa elaborado pela UFRN (2013) não há, na apresentação dos programas, uma descrição da relação entre as ações propostas e o enfrentamento das causas do problema, “mesmo porque não há uma definição prévia dos problemas que se deseja enfrentar” (p. 92); logo, “não se sabe se as ações propostas são adequadas” (p. 104). Quanto à alocação de recursos, esta “se faz de forma global”, sem mostrar a forma como se distribui entre as ações que compõem o programa. Não há informações sobre o horizonte temporal do programa, nem para a execução das ações. Sabe-se apenas que os programas “estão limitados ao período do PPA, mas não se sabe se extrapolam esse período” (UFRN, 2013, p. 97).

O PPA 2012-2015 do Espírito Santo apresenta uma concepção metodológica que não difere, de forma significativa, daquelas adotadas por São Paulo e Rio Grande do Norte, e é “praticamente a mesma utilizada no plano anterior, 2008-2011” (FCAA, 203, p. 35). Como visto anteriormente, o documento é informado pelo Plano de Governo “Novos Caminhos” 2011-2014, do qual foram transpostas a visão de futuro e os eixos estratégicos que estruturam a atuação governamental. Para o alcance da visão de futuro foram propostos, no âmbito do Plano de Governo, 10 eixos estratégicos, que traduzem, no discurso oficial, os grandes desafios a serem enfrentados, os quais são reproduzidos no PPA 2012-2015 como diretrizes e macro-objetivos.

A partir das diretrizes ou macro-objetivos, foram definidos os programas, cuja concepção é formalmente informada pela resolução de uma situação-problema ou pelo aproveitamento de uma oportunidade de investimento, como nos estados que seguem a concepção metodológica anteriormente utilizada pelo governo federal, ou, ainda, pela intenção de

apoiar “ações típicas do governo” (FCAA, 2013, p. 31). Adotou-se uma tipologia que divide os programas em finalístico ou de apoio às políticas públicas e áreas especiais, dependendo de sua configuração. Os primeiros se caracterizam por trazerem, como resultado a oferta de um bem ou serviço diretamente à sociedade. Já os segundos “estão voltados aos serviços típicos do Estado (...) resultando em bens e serviços ofertados ao próprio Estado” (FCAA, 2013, p. 31). A programação do PPA 2012-2015 contempla um total de 113 programas, sendo 77 enquadrados como finalísticos e 36 como de apoio às políticas públicas e áreas especiais. Como nos casos de São Paulo e Rio Grande do Norte, não há, no texto do PPA estadual, nenhuma referência à relação entre os programas que compõem um mesmo macro-objetivo, nem sequer uma justificativa para embasar a proposição dos mesmos.

Dentre os programas finalísticos, há um conjunto mais restrito de 18 programas que são tratados como estruturantes, os quais se caracterizam por apresentar, no discurso oficial, uma “correspondência imediata com os eixos estratégicos e, portanto, com o Plano de Governo” (FCAA, 2013, p. 31). Originária do Plano de Governo, onde sinaliza para ações e projetos de natureza prioritária, essa nomenclatura não consta do PPA, mas apenas da mensagem do governador encaminhando à Assembleia Legislativa o projeto de lei do PPA 2012-2015.

Os principais atributos do programa são a definição do objetivo, do público alvo, do valor previsto para sua implementação e das ações que o integram. Cada programa envolve um número variado de ações, que se desdobram em projeto ou atividade. Por projeto entende-se uma “operação limitada no tempo que resulta em um produto que concorre para a expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental”, enquanto a atividade traduz um “conjunto de operações que se realiza de modo contínuo e permanente que dá origem a um produto necessário à manutenção da ação do governo” (FCAA, 2013, p. 35). Reproduzindo o que se passa em São Paulo e no Rio Grande do Norte, o PPA estadual também não contempla uma descrição da relação entre as ações propostas e o objetivo ou resultado que se quer alcançar.

Conforme análise do relatório de pesquisa elaborado pela FCAA (2013, p. 30), o PPA configura-se como “um plano de gestão orçamentária”. Essa característica fica evidenciada no fato de a revisão do PPA, que ocorre anualmente, ser feita, na prática, a partir da elaboração da peça orçamentária anual. Cabe ao Plano de Governo o papel de referenciar a gestão da estratégia governamental (FCAA, 2013).

De forma similar ao Espírito Santo, Minas Gerais adota formalmente a concepção do planejamento estratégico, referenciando a elaboração do PPAG no plano de longo prazo, o PMDI. Isto posto, a visão de futuro e as diretrizes gerais que estruturam e informam a concepção do PPAG são as mesmas do PMDI. Acompanhando alterações processadas na concepção do PMDI, o PPAG 2012-2015 apresenta algumas inovações metodológicas comparativamente ao PPAG anterior. Trata-se, em essência, de mudança na forma de apresentar a estratégia governamental. Enquanto o PPAG 2008-2011 se organizava por “áreas de resultado”, o PPAG 2012-2015 passa a se organizar por “redes de desenvolvimento integrado”, tendo em vista evidenciar formalmente a preocupação com a transversalidade na elaboração e implementação dos programas e ações que estruturam o plano plurianual. Assim as 11 áreas de resultado PPAG 2008-2011 se transmutaram em 11 redes de desenvolvimento integrado no PPAG 2012-2015 (UFV, 2013).

Cada rede de desenvolvimento envolve a definição de uma meta síntese, que se desdobra em objetivos estratégicos e estratégias para seu alcance. A instrumentalização dos objetivos e estratégias propostos se dá por meio de programas, onde se destacam os já citados programas estruturadores, entendidos e tratados como aqueles de natureza

estratégica face à consecução da meta síntese da rede. A tipologia adotada pelo PPAG considera ainda os denominados programas associados e os programas especiais. Os programas associados são identificados como aqueles que colaboram para a promoção dos objetivos estratégicos da rede, ao passo que os especiais representam aqueles que não apresentam identificação evidente com a rede em que se inscrevem (UFV, 2013). O PPAG 2012-2015 compõe-se de 235 programas, dos quais 31 enquadram-se na categoria de estruturador⁵⁵; os demais distribuem-se entre programas associados e especiais. Além dessa classificação, que define os programas em função de sua inserção no mapa estratégico do PMDI, o PPAG também considera a tipologia mais convencional que divide os programas em finalísticos e de apoio às políticas públicas e áreas especiais, que é tratada como classificação quanto a seus beneficiários (UFV, 2013).

De acordo com o Manual de Elaboração do PPAG, os principais atributos dos programas são a identificação do órgão responsável, o objetivo que se quer alcançar, a justificativa, que descreve o problema que se quer enfrentar, e o público alvo a ser beneficiado ou atingido. São especificadas também metas físicas e financeiras, distribuídas ao longo do horizonte temporal do plano (UFV, 2013).

Como Minas Gerais, o Rio de Janeiro também adota formalmente o planejamento estratégico. Informado pelo plano estratégico de longo prazo então vigente, a concepção do PPA 2008-2011 estadual tinha uma concepção que se assemelhava à do congêneres mineiro, organizando os programas por áreas de resultado, identificando, em cada área, os programas considerados estratégicos ou estruturantes. Essa concepção foi alterada na construção do PPA 2012-2015.

Ainda que o PPA 2012-2015 seja formalmente informado pelo estudo dos problemas e potencialidades do estado, conforme o Plano Estratégico 2012-2031, e as orientações estratégicas do Plano de Governo, os programas passaram a ser organizados de acordo com cinco macroáreas definidas pela SEPLAG/RJ, tendo em vista a gestão das políticas setoriais. Às macroáreas se associam macro-objetivos e objetivos setoriais, que referenciam a elaboração dos programas, os quais são precedidos da realização de diagnósticos setoriais (CEPERJ, 2013). Como em outros estados, a construção dos programas estrutura-se principalmente em torno de algum problema que se quer resolver, podendo contemplar também o atendimento a alguma demanda da sociedade ou ainda o aproveitamento de oportunidades de investimento. Cada programa desdobra-se em uma ou mais ações, classificadas como atividades, projetos ou operações especiais, às quais correspondem produtos, também em número variado.

No total, o PPA 2012-2015 compreende 186 programas, que se desdobram em 720 ações, com uma média de quase quatro ações por programa (CEPERJ, 2013). De acordo com o Manual de Elaboração do PPA 2012-2015, os programas são classificados em “programas de serviços” e “programas de gestão interna”. O denominado programa de serviço expressa uma nomenclatura alternativa para o que é mais usualmente tratado como programa finalístico, e se desdobra em “programa de serviço à sociedade” e “programa de serviço ao Estado”, refletindo quem é o destinatário de seus produtos. Já o programa de gestão interna contempla ações de suporte às finalidades ou atribuições do órgão ao qual se vincula, guardando relação com o que é usualmente classificado como programa de gestão, manutenção e serviços ao Estado.

55• No PPAG 2008-2011, o número de programas rotulados como estruturador totalizava 57 programas (UFV, 2013)

De acordo com o relatório de pesquisa elaborado pela CEPERJ (2007, p. 67), “a programação detalhada anualmente no PPA 2012/2015 abrange todos os projetos e atividades (finalísticas) orçamentárias e ainda ações não orçamentárias”. Os principais atributos adotados na descrição dos programas são aqueles mais recorrentes nos demais estados pesquisados. Envolvem a especificação do objetivo, do público alvo, da justificativa, a unidade responsável pelas ações e o valor previsto para sua implementação no quadriênio, dentre outros (CEPERJ, 2013).

Outro estado que se utiliza das premissas do planejamento estratégico na construção do PPA 2012-2015 é o Rio Grande do Sul. O ponto de partida para sua elaboração é a visão de governo, sintetizada na ideia de “retomar o desenvolvimento sustentável com equidade e participação” (UNISC, 2013, p. 47). Essa visão de governo informa as diretrizes estratégicas, definidas em consonância com os quatro eixos que organizam a agenda do governo⁵⁶. Trata-se de diretrizes bastante genéricas⁵⁷, que orientam, formalmente, a definição dos objetivos a serem perseguidos, além de sinalizar a “direção na qual as diversas ações de governo devem contribuir” (idem, p. 47)

Os objetivos aparecem divididos em transversais e setoriais. Por objetivos transversais entendem-se aqueles que exigem, para seu alcance, a “articulação de um ou mais setor e/ou programa do PPA” (UNISC, 2013, p. 51). Foram elencados, no PPA 2012-2015, 12 objetivos transversais e aproximadamente 60 objetivos setoriais. Os objetivos setoriais não têm, no documento, a mesma ênfase conferida aos objetivos rotulados como transversais, sendo apenas listados ou declarados. Alguns desses objetivos parecem agrupados ou relacionados como ações de programas, dificultando sua percepção ou evidênciação, o que leva o relatório de pesquisa elaborado pela UNISC (2013, p. 53) a afirmar que eles “não estão, aparentemente, abordados em sua plenitude”.

Para o alcance dos objetivos transversais e setoriais traçados no nível estratégico do plano, foram propostos 94 programas, que se desdobram em 952 ações, com uma média de mais de 10 ações por programa. Tais programas aparecem divididos em cinco categorias: finalísticos, gestão de políticas públicas, serviços ao Estado, políticas de crédito e apoio administrativos. Os programas finalísticos, que resultam em bens ou serviços ofertados diretamente à sociedade, são os mais numerosos, num total de 68, envolvendo 535 ações. Além deles, merecem destaque os programas de apoio administrativo, que não se articulam a nenhum objetivo estratégico específico, mas contribuem para “a consecução dos objetivos dos demais programas” (UNISC, 2013, p. 58), que, apesar de pouco numerosos - apenas dois - englobam nada menos que 261 ações. Os principais atributos dos programas, qualquer que seja seu enquadramento, envolve a especificação do objetivo, do órgão responsável, das ações e do valor global para sua consecução. Cada ação desdobra-se em um ou mais produtos, que expressam os bens ou serviços delas resultantes, e, para cada produto, há a especificação da meta a ser alcançada.

Aderindo também formalmente às premissas do planejamento estratégico, a concepção do PPA 2012-2015 de Mato Grosso do Sul parte de uma visão de futuro⁵⁸, que informa a

56• Os quatro eixos listados no plano estadual são extremamente genéricos, mais especificamente, o eixo econômico, o regional, o social e o democrático (UNISC, 2013)

57• Tais diretrizes consistem em “alcançar o crescimento do investimento, do emprego e da renda”; “promover o desenvolvimento regional”; “elevar a qualidade de vida e erradicar a pobreza extrema; e “aprimorar a cidadania, promover a paz e os valores republicanos” (UNISC, 2013, p. 47).

58• Tal visão se traduz em “Fazer de Mato Grosso do Sul um Estado mais competitivo, com desenvolvimento sustentável, e

definição dos macrodesafios a serem enfrentados. São cinco macrodesafios, os quais traduzem as 15 metas ou ações estruturantes propostas no plano de longo prazo estadual, de concepção regional, como anteriormente comentado.

A programação do PPA 2012-2015 é estruturada em cinco macroprogramas – MS Cidadão, MS Gestão, MS Competitivo, MS Fiscal e MS Sustentável – que se dividem em subprogramas, para os quais são apresentados os objetivos visados e o órgão responsável. A cada subprograma correspondem ações, classificadas como projetos ou atividades. Para cada projeto ou atividade, também descrita como subação, o PPA 2012-2015 especifica as metas físicas e financeiras, o que representa a principal inovação em relação ao PPA 2008-2011, que contemplava apenas metas financeiras. De acordo com o relatório da SEMAC (2013), a programação pouco se alterou do PPA anterior para o atual, o que seria explicado pela continuidade do governo, decorrente da reeleição.

Como mencionado, o Paraná representa um dos estados que procurou incorporar as novas referências metodológicas propostas pelo governo federal para o PPA 2012-2015. Isto se fez ao lado da preservação de determinadas técnicas utilizadas pelo estado quando da elaboração do PPA 2008-2011. Vale dizer, o governo estadual criou um modelo híbrido entre o PPA anterior e a nova metodologia do Governo Federal (UNICENTRO, 2013). A concepção mais geral do PPA 2012-2015 parte da definição das denominadas estratégias de governo, as quais se desdobram em políticas setoriais, correspondendo às áreas de atuação do executivo estadual. Foram definidas três estratégias de governo, em consonância com o plano apresentado na campanha eleitoral (UNICENTRO, 2013) e quinze políticas setoriais, que espelham, ainda que não de forma estrita, a forma como se estrutura a administração direta, ou seja, o arranjo organizacional das secretarias setoriais.

Às políticas setoriais se associam os programas, os quais se dividem, como em outros estados, em duas categorias: os programas finalísticos e os de gestão, manutenção e serviços ao Estado. O programa finalístico procura retratar, no PPA estadual, a agenda de governo, cumprindo o papel desempenhando, no âmbito do governo federal, pelo denominado programa temático. Definidos de forma extremamente abrangentes, totalizam 21 programas, com uma média inferior a dois programas por política setorial. Por sua vez, os programas de gestão, manutenção e serviços ao Estado seguem a denominação adotada pelo governo federal e tem conotação similar, compreendendo ações de apoio à atuação governamental, não tratadas nos programas finalísticos. São definidos também de forma muito agregada, com apenas quatro programas desta natureza⁵⁹.

As categorias analíticas ou atributos dos programas finalísticos do PPA 2012-2015 estadual foram redefinidas em relação ao PPA anterior, procurando acompanhar as novas proposições do governo federal. Cada programa apresenta uma breve contextualização, no qual se inscreve seu objetivo, a descrição de suas principais propostas e a especificação do órgão responsável por sua execução. Para a consecução do objetivo e das propostas delineadas no programa, são definidas iniciativas, que correspondem, como no âmbito federal, a entregas de bens ou serviços à sociedade. São, no total, 370 iniciativas, com uma média aproximada de 18 iniciativas por programa. Por sua vez, a cada iniciativa associa-se uma meta, especificando-se recursos para sua consecução, com valores

menos desigual em suas regiões” (SEMAC, 2013).

59• Para fins comparativos, o PPA 2012-2015 do governo federal compõe-se de 65 programas temáticos e 31 programas de gestão, manutenção e serviços ao Estado.

previstos para o orçamento de 2012 e para o período 2013-2015. Não há, contudo, na apresentação dos programas, uma descrição da relação entre as iniciativas e o objetivo a que se quer alcançar, reproduzindo o que ocorrem em outros estados.

A integração do PPA com a programação orçamentária se dá por meio dos programas e, principalmente, das iniciativas. Tendo em vista essa articulação, as iniciativas do PPA “correspondem aos Projetos, Atividades e Operações Especiais (PATs) dos orçamentos anuais, com a mesma codificação” (UNICENTRO, 2013, p. 21).

O Ceará é outro estado que procurou acompanhar o governo federal nas mudanças por este introduzidas na concepção metodológica do PPA 2012-2015. Conforme relatório de pesquisa elaborado pelo IPECE (2013, p. 46), a construção do PPA anterior se fez “com base no binômio programa-ação” que, como visto, ainda é adotado em diversos estados. Cada programa estruturava-se em torno de um objetivo principal, que buscava “a mudança de uma situação, de um problema ou de demanda que se queria potencializar”. Com a nova metodologia adotada pelo governo estadual, o binômio programa-ação deu lugar a novos conceitos, como programas temáticos setoriais e iniciativas. Por sua vez, a ação tornou-se uma categoria exclusiva dos orçamentos. Nessa nova concepção, o PPA passou a ter, como foco, a organização da atuação governamental nos níveis estratégico e tático, cabendo, ao orçamento, a organização no nível operacional (IPECE, 2003).

No nível estratégico foram definidos três eixos⁶⁰, que estruturam a elaboração do PPA 2012-2015 estadual, condensando as diretrizes para a atuação do governo. A esses eixos se vinculam áreas temáticas, que expressam os grandes temas articuladores e aglutinadores dos programas do PPA 2012-2015, desempenhando o papel cumprido, no PPA 2008-2011, pelas áreas de atuação (IPECE, 2013). Conforme o Manual de elaboração do PPA 2012-2015, as áreas temáticas “coincidem, em grande parte das vezes, com a atuação das próprias Secretarias de Governo” (SEPLAG/CE, 2011, p. 14), o que se reflete na denominação adotada para os programas finalísticos, designados como programas temáticos setoriais. Para cada área temática foram propostos os resultados setoriais, “que contemplam as políticas setoriais finalísticas” (idem, p. 15), informando a elaboração dos programas temáticos.

No nível tático foram construídos os programas com vistas ao alcance dos resultados propostos no nível estratégico. Tais programas dividem-se em duas categorias. A primeira corresponde ao já citado programa temático setorial; a segunda, ao programa de gestão e manutenção. O programa temático articula e aglutina um conjunto de objetivos afins de uma dada política setorial, e, como tal, “passaram a ser mais abrangentes” (IPECE, 2013, p. 49) que os programas finalísticos do PPA 2008-2011. O programa de gestão e manutenção traduz uma nova nomenclatura para o programa de gestão, manutenção e serviços ao Estado, anteriormente adotado, resultando em “em bens ou serviços de ampliação/manutenção de atividades tipicamente administrativas” (SEPLAG/CE, 2011, p. 30). Com a nova metodologia, “o número de programas foi reduzido para o mínimo possível de forma a retratar da melhor maneira as políticas e prioridades de cada secretaria ou órgão” (IPECE, 2013, p. 55), ou seja, houve um enxugamento de programas comparativamente à programação do PPA 2008-2011.

Ainda no nível tático, os programas desdobram-se em iniciativas, que formalmente expressam “as entregas à sociedade de bens e serviços, resultantes da execução de um

60. Tais eixos são designados como “Sociedade justa e solidária”; “Economia para uma vida melhor”; e “Governo participativo, ético e competente” (IPECE, 2013, p. 57)

conjunto de ações orçamentárias e não-orçamentárias” (SEPLAG/CE, p. 12). Conforme relatório de pesquisa elaborado pelo IPECE (2013, p. 49), “as iniciativas determinam os rumos que devem ser tomados e passam a ser o somatório de projetos e ações”. Com isto, a programação do PPA 2012-2015 não precisou ser muito detalhada. O detalhamento passou a se dar no nível operacional, que corresponde, na nova metodologia, à elaboração da peça orçamentária. Os principais atributos dos programas são os objetivos, as metas e as iniciativas, as quais, por sua vez, têm, como atributo, os produtos (IPECE, 2013).

Como o Ceará, a Bahia também fez a opção pela nova metodologia de elaboração do PPA proposta pelo governo federal. O modelo do PPA 2012-2015 estadual procura articular as dimensões estratégica e tática do planejamento governamental (SEPLAN/BA, 2013), deixando, para o orçamento, o detalhamento operacional das ações e projetos que compõem sua programação.

Na dimensão estratégica do PPA 2012-2015, foram definidos três eixos estruturantes⁶¹, aos quais se articulam os temas e as diretrizes que informam a elaboração dos programas, que assumem, formalmente, a configuração de programas temáticos. Aos três eixos estruturantes articulam-se 24 áreas temáticas, que expressam os assuntos ou temas que justificam a ação do governo, muitas das quais coincidentes com as áreas de atuação das secretarias setoriais. Das áreas temáticas advêm as diretrizes estratégicas que informam, na dimensão tática, a elaboração dos programas que, de acordo com sua natureza, finalística ou sistêmica, destinam-se “à disponibilização ou aperfeiçoamento de bens ou serviços, a gerir ou manter em funcionamento bens ou serviços-fins já disponibilizados ou à gestão do Estado” (SEPLAN/BA, 2011, p. 39).

O PPA 2012-2015 estadual compõe-se de 47 programas, o que expressa uma média de quase dois programas por área temática. Os principais atributos dos programas são as ementas, os compromissos e as entregas ou iniciativas. As ementas correspondem ao “resultado ou impacto pretendido” pelo programa, expressando seu propósito ou objetivo geral. As ementas se desdobram em compromissos, que traduzem a “declaração objetiva do bem ou serviço” (SEPLAN/BA, 2013, p. 32), ou seja, o produto final a ser disponibilizado. Já as entregas expressam as “iniciativas a serem empreendidas para a disponibilização de bens e serviços” (idem, p. 32) propostos nos compromissos à sociedade. “Um compromisso contém uma ou várias entregas e cada uma delas é um produto meio pelo qual o produto fim é viabilizado” (idem, p. 32). São as entregas que fazem a relação entre o PPA 2012-2015 e a programação orçamentária. Delas resultam as ações orçamentárias, detalhadas no âmbito do orçamento anual.

O Quadro 5 procura sintetizar as informações referentes à dimensão estratégica da concepção dos PPAs estaduais, considerando o nível mais agregado em que esta é definida e seu desdobramento no tocante à articulação com os programas. Quanto aos programas, que correspondem ao nível tático, descurou-se de apresentar a forma como eles são detalhados pelos estados pesquisados, dada a variedade de nomenclaturas que recebem. Passando ao largo dessa variedade de denominações, são programas que se distinguem fundamentalmente como finalístico e de apoio à gestão. No que se refere aos programas finalísticos, têm-se, regra geral, programas de caráter setorial, nas programações dos estados que não acompanharam as mudanças metodológicas propostas pelo governo federal, e programas temáticos, nas programações dos estados que o fizeram.

61• Os eixos estruturantes são “Inclusão social e afirmação de direitos”; “Desenvolvimento sustentável e infraestrutura para o desenvolvimento”; e “Gestão democrática do estado” (SEPLAN/BA, 2013, p. 36).

Quadro 5: Formas de descrição da concepção da estratégia dos PPAs 2012-2015 dos estados pesquisados

Estado	Macro	Desdobramento
Bahia	eixo estruturante	área temática e diretriz estratégica
Ceará	eixo estratégico	área temática e diretriz estratégica
Espírito Santo	eixo estratégico	diretriz e macro-objetivo
Mato Grosso do Sul	macrodesafio	macro-objetivo
Minas Gerais	rede de resultados	diretriz e objetivo estratégico
Paraná	estratégia de governo	política setorial
Rio de Janeiro	macroárea	macro-objetivo e objetivo setorial
Rio Grande do Norte	eixo estratégico	diretriz e macro-objetivo
Rio Grande do Sul	eixo estratégico	diretriz e objetivo setorial/ transversal
São Paulo	eixo estratégico	diretriz e objetivo estratégico

Fonte: Elaboração própria, com base nos relatórios de casos estaduais da pesquisa “Planejamento e Gestão Governamental na Esfera Estadual: uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos PPAs”.

Do ponto de vista da definição mais agregada da estratégia, as designações convergem para “eixo estratégico” ou “eixo estruturante”. As exceções são Minas Gerais e Rio de Janeiro, que se utilizam, respectivamente, das designações “rede de resultados” e “macroárea”, além do Mato Grosso do Sul, que adota a terminologia “macrodesafio”. Quanto ao desdobramento da estratégia, os termos mais recorrentes consistem em “diretriz estratégica” e “macro-objetivo”, que, em alguns casos, são usados de forma indistinta. A rigor, os estados que fogem ao padrão são aqueles que fizeram incursões pela nova metodologia proposta pelo governo federal. Bahia e Ceará adotam o conceito de “área temática”, derivando dele as diretrizes estratégicas, enquanto o Paraná desdobra suas estratégias de governo em “políticas setoriais”.

3.2 Definição de prioridades, intersetorialidade e regionalização

A definição de prioridades no processo de elaboração do PPA pode se dar em dois níveis: estratégico e tático-operacional. No nível estratégico são traçadas linhas gerais que balizam ou orientam a atuação do governo, as quais se expressam sob a forma de diretrizes e objetivos estratégicos, ou termos congêneres, como macrodesafios e macro-objetivos, dentre outros, dependendo da concepção metodológica adotada. No nível tático-operacional aparecem os programas e ações ou iniciativas, desenhados com o propósito formal de conferir materialidade à estratégia de governo.

Como discutido nas seções anteriores, as estratégias de governo propostas nos PPAs estaduais foram definidas a partir de insumos oriundos de fontes variadas, que vão das propostas apresentadas na campanha eleitoral pelo candidato eleito aos planos de longo prazo, passando por processos de discussão internos à administração pública, com o envolvimento ou não da alta direção, e a interlocução com a sociedade, dentre outros. No entanto, na transição das estratégias de governo para as intervenções específicas essa priorização tende a se diluir, o que significa a existência de uma articulação relativa-

mente frouxa, quando não inexistente, entre os programas, de um lado, e os objetivos e os propósitos mais gerais que informam, ou deveriam informar, a formulação das políticas públicas, de outro. Para além dos problemas de coordenação, essa ausência de uma relação mais orgânica entre visão estratégica e o desenho dos programas sinaliza para a existência de um problema de priorização na dimensão operacional do PPA.

Um das possíveis explicações para o problema é oferecida por Garcia (2012), que chama a atenção para a seletividade como traço inerente ao plano de governo. O que se observa no tocante à programação dos PPAs estaduais, contudo, é que ela, regra geral, não é seletiva, mas exaustiva, no sentido de procurar listar as ações desenvolvidas pela administração pública, independente de serem ou não resultado de um processo objetivo e intencionado de escolha. E, parte expressiva dessas ações assume configuração de atividades de duração continuada, logo de natureza rotineira. “São ações que ao governante não é dada a opção de não fazê-las” (Garcia, 2012, p. 22), tendo em vista o caráter impositivo ou compulsório que as revestem. Outra possível explicação tem a ver com a forma como se processa a elaboração dos programas, que, por seu recorte setorial, é delegada diretamente às secretarias setoriais. Na maior parte dos casos, tais secretarias contam com elevada discricionariedade na tomada de decisões, adotando os critérios de seleção que lhes são mais convenientes, ainda que, formalmente, a formulação dos programas setoriais seja associada a problemas a resolver ou oportunidades a aproveitar. Há uma multiplicidade de problemas a resolver e de oportunidades a aproveitar, que se acomodam com relativa facilidade nas diretrizes estratégicas que devem ser consideradas pelas secretarias, já que, quase sempre, tais estratégias ou diretrizes são definidas de forma muito abrangente e, portanto, vaga. O principal constrangimento às escolhas das mencionadas secretarias tende a ser a restrição na capacidade de financiamento do estado, que, obviamente, impõe limites ao que pode ser feito. Desse modo, quando há priorização de programas, como ocorre nos casos do Rio de Janeiro, Minas Gerais e Espírito Santo, isso se dá principalmente em função do interesse político em assegurar, a tais programas, tratamento diferenciado no tocante à disponibilização de recursos orçamentários e ao acompanhamento das ações por parte do governo. O conjunto mais restrito de programas, objeto da priorização, vai compor a agenda de prioridades do governo, ou plano de governo, que é destacado da programação do PPA, embora a continue integrando. Cabe observar, contudo, que os critérios utilizados na seleção dos programas assim priorizados - rotulados como estruturantes ou termos assemelhados -, também não são claramente especificados, ainda que, do ponto de vista da justificativa formal, guardem relação mais direta com a consecução da estratégia do governo.

A opção pelos programas temáticos, em substituição aos programas setoriais, adotada por alguns estados, como Bahia e Ceará, também não resolve o conteúdo o problema da priorização, no sentido de fazer do PPA uma “guia para a condução estratégica do governo” (Garcia, 2012, p. 22). Revestidos de maior nível de agregação que os programas setoriais e, portanto, menos numerosos, os programas temáticos poderiam, à primeira vista, contribuir para uma maior seletividade na elaboração da programação do PPA. Não é isto, contudo, o que se observa na prática. O caráter exaustivo que tende a caracterizar a programação do PPA não é revertido, apenas vê alterada a forma como se manifesta, que tende a se deslocar para os atributos dos programas – os objetivos, as iniciativas, as metas e as ações –, como mostra a análise realizada por Garcia (2012), relativa ao PPA 2012-2015 do governo federal. Ao lado disso, a adoção de programas temáticos não torna necessariamente mais claros ou transparentes os critérios de priorização, mas, como pondera Garcia (2012, p. 18), constitui um elemento que contribui para “aumentar o grau de imprecisão do PPA”.

Por sua vez, a ideia de transversalidade ou intersetorialidade vem ganhando destaque no âmbito da gestão pública ao longo dos anos mais recentes, por expressar uma inovação na direção de um arranjo organizacional de natureza horizontal, presumidamente mais eficiente, que se contrapõe aos limites impostos por estruturas hierárquicas verticais, típicos da burocracia. Trata-se de uma lógica de gestão que transcende um único setor da política pública, fundado na percepção de que “os problemas reais cruzam os setores e têm atores que se beneficiam ou são prejudicados por eles” (Inojosa, 1998, p. 43). Em sintonia com tal percepção, faz-se necessária uma abordagem intersetorial do problema para sua compreensão e atuação sobre o mesmo. No entanto, são poucos os estados que procuraram incorporar, na formulação dos programas que compõem o respectivo PPA 2012-2015, uma concepção metodológica informada pela transversalidade.

A adoção de programas temáticos, em substituição a programas setoriais, sinaliza na direção da preocupação com a incorporação da lógica intersetorial ou transversal, criando condições mais favoráveis para lidar com a multissetorialidade inerente a diversas políticas públicas, notadamente na área social. São exatamente os estados que fizeram a opção por programas temáticos, acompanhando a inovação metodológica proposta pelo governo federal, aqueles que informam a presença de um maior número de programas de concepção multissetorial nas programações dos respectivos PPAs. Por sua vez, a forma como a administração pública se organiza, marcadamente setorial, atua em sentido contrário, dificultando a efetiva incorporação da transversalidade na formulação e implementação das políticas públicas e ações de governo. E o arranjo organizacional encarregado da elaboração da programação do PPA, na ampla maioria dos estados, adere à lógica setorial, remetendo, às secretarias setoriais, a responsabilidade pela formulação dos programas em suas respectivas áreas de atuação. Ao lado disso, o uso de ferramentas digitais tende a reforçar o enfoque setorial, à medida que faz, da elaboração das propostas de programa, uma atividade de conotação burocrática – o preenchimento eletrônico de formulários com informações relativas aos atributos dos programas – que reduz, por desnecessária, a interlocução entre os órgãos governamentais e mesmo internamente ao mesmo.

Já a regionalização confere saliência ao território como uma dimensão relevante na formulação e implementação das políticas públicas, tendo em vista uma melhor calibragem entre a oferta de bens ou serviços pelo Estado e as necessidades e interesses da população neles interessada. Do ponto de vista da formulação, o que se coloca aqui é a busca de soluções não padronizadas, capazes de refletir as heterogeneidades sociais e econômicas que se manifestam no território, favorecendo ganhos de eficiência na alocação dos recursos orçamentários. Sobre a questão, observa-se que são poucos os estados que procuram incorporar as nuances regionais na concepção dos programas do PPA. Vale dizer, os programas são setoriais, multissetoriais ou temáticos, mas poucos têm uma concepção que se possa chamar apropriadamente de regional. Programas regionais, quando existem, tendem a expressar, a rigor, intervenções endereçadas a regiões específicas, como as áreas metropolitanas, as regiões menos desenvolvidas etc. Do ponto de vista da implementação, o aspecto a ser considerado é a forma com as ações propostas se desdobram no território. É essa a regionalização que se faz presente nos PPAs estaduais, os quais, em sua quase totalidade, definem metas regionalizadas para as ações de seus programas.

O caso do Rio Grande do Norte proporciona uma boa ilustração da forma mais convencional como se dá a definição de programas que compõem os PPAs estaduais, colocando em evidência o caráter descentralizado e, portanto, fragmentado da formulação da programação proposta, ainda que ela seja formalmente informada pela estratégia do gover-

no. Conforme o relatório de pesquisa elaborado pela UFRN (2013), as secretarias setoriais são orientadas a preencherem os formulários com os dados do PPA, recebendo, da SEPLAN/RN, apoio de ordem metodológica e técnica. Posteriormente, a SEPLAN/RN realiza a análise das propostas setoriais com o intuito de “identificar possíveis inconsistências metodológicas, bem como as prováveis incoerências dos dados e a promoção dos ajustes necessários” (UFRN, 2013, p. 67). Além do filtro da verificação da consistência técnica e metodológica, as proposições oriundas das secretarias são submetidas aos “cortes orçamentários para adequação às expectativas de receitas bem como à definição de prioridades do governo” (idem, p. 67). Os programas assim definidos compõem o PPA, que não estabelece nenhuma priorização dos mesmos, ou seja, todos são igualmente prioritários. Trata-se de programas de concepção estritamente setorial, o que é reforçado pela inexistência de “uma arquitetura organizacional para favorecer a articulação entre diferentes órgãos” (idem, p. 69) e unidades de uma mesma secretaria ou de diferentes secretarias. São poucos os canais de interlocução, que se resumem, a rigor, ao “seminário para apresentação da metodologia aos diversos órgãos e secretarias setoriais” e instituição da figura do monitor para facilitar a comunicação entre SEPLAN/RN e os órgãos setoriais envolvidos no processo. Quanto à regionalização, esta só é efetivamente considerada como um atributo do programa, que especifica sua abrangência espacial. A despeito de o estado dispor de planos regionais de desenvolvimento, o PPA não os considera quando do desenho de sua programação, a não ser de forma periférica ou acessória (UFRN, 2013).

São Paulo é outro estado em que não há priorização no âmbito dos programas que integram o PPA 2012-2015, ainda que tal priorização apareça no desenvolvimento da atividade de monitoria. O documento faz menção a intersetorialidade e integração, tratando-as como uma necessidade a ser considerada no desenho das políticas e dos programas do governo, principalmente nas intervenções endereçadas às regiões metropolitanas. No entanto, apesar do reconhecimento formal da importância da incorporação desses conceitos na concepção da programação do plano, “a intersetorialidade e a integração não transparecem nos programas definidos” (CEPAM, 2013, p. 52). Apenas um dos programas finalísticos envolve mais uma secretaria em sua implementação, podendo ser considerado, portanto, como multissetorial⁶². Quanto à questão regional, o PPA expressa preocupação com sua incorporação na formulação das intervenções do governo, colocando em destaque as regiões metropolitanas e outras com especificidades próprias que requerem tratamento especial. Assim, a concepção de alguns programas é informada por essa preocupação com o enfretamento de problemas que se expressam na dimensão espacial. Já a regionalização das metas dos programas, ao contrário da quase totalidade dos estados, revela-se mais uma exceção do que regra. Vale dizer, a grande maioria dos programas “especifica no campo ‘abrangência espacial’ a totalidade do Estado” (CEPAM, 2013, p. 49), ou seja, não há “a distribuição das metas relativas a cada ação componente do programa” (p. 50) pelas regiões do estado.

No caso do Ceará, da estratégia do governo derivam os denominados objetivos estratégicos setoriais, que servem de base para as secretarias definirem os programas que irão compor a programação do PPA 2012-2015. A despeito do número mais reduzido de programas, comparativamente ao PPA 2008-2011 estadual, não há uma priorização de intervenções neste âmbito, o que se evidencia no fato de o plano ter incorporado

62• De acordo com o relatório de pesquisa elaborado pela CEPAM (2013), essa concepção multissetorial do referido programa decorre de exigência do organismo internacional que o financiou.

“todos os resultados setoriais” apresentados pelas secretarias e órgãos vinculados à administração estadual (IPECE, 2013, p. 43). A questão da transversalidade, por sua vez, foi incorporada a partir da adoção, ainda que parcial, da nova metodologia proposta pelo governo federal. O PPA 2012-2015 estadual, como já mencionado, estruturou sua programação com base nos denominados programas temáticos setoriais, contemplando sete programas de conformação multissetorial. Devido à importância política atribuída a tais programas pelo governo, foram criadas coordenadorias especiais, diretamente ligadas ao Gabinete do Governador, para promover a articulação entre as secretarias e órgãos formalmente envolvidos em suas ações e os segmentos da sociedade neles interessada. No entanto, apesar do esforço que vem sendo efetuado na direção de uma maior integração, consoante a premissa da intersectorialidade, ainda transparece a ausência de “uma maior integração entre as ações das secretarias” (IPECE, 2013, 53) de forma a se alcançar uma atuação de natureza sistêmica. No que se refere especificamente à regionalização, a questão é considerada, basicamente, quando do cadastramento e definição das metas pelas secretarias (IPECE, 2013).

Como anteriormente mencionado, o Espírito Santo representa um dos estados que classifica parte dos programas do PPA 2012-2015 como estruturantes, sinalizando para sua condição de prioritário. Não sem razão, esse conjunto de programas veio a compor o Plano de Governo estadual (FCAA, 20013), anteriormente mencionado. Conforme o relatório de pesquisa elaborado pela FCAA (2013, p. 31), isto não significa que os programas estruturantes “são mais importantes que os outros” no tocante à consecução da estratégia do governo, o que relativiza a prioridade que lhes é atribuída. Trata-se de uma priorização da perspectiva operacional e não da perspectiva estratégica, ou seja, os programas estruturantes são aqueles “que, mesmo frente a adversidades e imprevistos, o governo irá dar continuidade” (FCAA, 2013, p. 30). Como a maior parte dos estados, os programas, inclusive os estruturantes, têm concepção setorial, ou seja, a transversalidade não é formalmente considerada. Quanto à regionalização, sua incorporação remete principalmente ao processo de especificação da abrangência espacial das ações dos programas. No entanto, quando se trata de investimentos, a informação proporcionada pelo PPA revela-se parcial, uma vez “que mais de 80% dos aportes financeiros estão programados para serem investidos no Estado de forma geral, sem uma regionalização específica” (FCAA, 2013, p. 34).

A figura dos programas estruturadores também se faz presente, como já comentado, no PPAG de Minas Gerais, onde expressam, formalmente, as prioridades definidas pelo executivo, compondo o que poderia chamar de plano de governo, ainda que de natureza informal. Conforme consta no documento, tais programas “têm como objetivo transformar em realidade a visão de futuro traçada pelo PMDI, por meio de ações concretas, objetivando resultados efetivos, visíveis e quantificáveis, imprimindo a marca das realizações do Governo” (UFV, 2013, p. 55). É, no entanto, no momento da execução que essa priorização se manifesta de modo mais concreto, o que se traduz no fato de os programas estruturadores serem objeto de tratamento especial no monitoramento, de natureza mais intensiva, e na liberação de recursos, sendo preservados de eventuais cortes no orçamento, de forma similar ao que se passa no Espírito Santo. É também no âmbito dos programas estruturadores que a transversalidade é formalmente considerada. O caráter de transversalidade se expressaria no fato de os projetos e os processos – a nova denominação dada a projetos e atividades no PPA 2012-2015 estadual – dos programas estruturadores não serem necessariamente realizados por um mesmo órgão ou entidade (UFV, 2013). Em outras palavras, alguns programas estruturadores têm conformação multissetorial, à medida que envolvem órgãos de mais de uma secretaria em sua implementação. Registra-se que a ocorrência desse tipo de situação foi favorecida pela redução do nú-

mero de programas estruturadores no PPAG 2012-2015 comparativamente ao anterior⁶³, o que os tornou mais abrangentes em termos de quantidade de projetos e processos ou atividades (UFV, 2013). No que toca à regionalização, esta ocorre basicamente quando da especificação das metas físicas e financeiras dos programas. Cabe a ressalva, contudo, de que determinados programas são endereçados a regiões específicas, com destaque para o Norte de Minas e o Jequitinhonha/Mucuri.

O Rio de Janeiro, com visto anteriormente, é mais um dos estados pesquisados que utiliza o rótulo de estruturante para identificar formalmente os programas considerados como prioritários no âmbito da programação do PPA. Trata-se de uma priorização de conotação setorial, à medida que cabe a cada secretário definir suas prioridades, tendo como referência os macro-objetivos setoriais que se desdobram da estratégia do governo. Reproduzindo o que ocorre no Espírito Santo e em Minas Gerais, há uma preocupação com a adoção de um acompanhamento diferenciado para os programas estruturantes vis a vis os demais programas setoriais. Ainda que a intersectorialidade não informe a concepção dos programas, cuja elaboração, como visto anteriormente, é de responsabilidade das secretarias setoriais, observa-se a presença de determinados programas que envolvem, na execução de suas ações, mais de uma secretaria, o que lhes imprime, sob este prisma analítico, a configuração de multissetorial. A despeito da existência de determinados programas endereçados, em sua concepção, a regiões específicas, como o Norte e Noroeste Fluminense – a regionalização é considerada principalmente quando da especificação das metas dos programas e, ainda assim, revela-se apenas parcial. Em alguns programas, as metas são discriminadas por região, em outros, considera-se o estado como um todo (CEPERJ, 2013).

Na Bahia, a priorização se dá quando da definição dos temas que estruturam conceitualmente a elaboração do PPA. “Não existe, do ponto de vista formal, uma matriz de prioridades” (SEPLAN/BA, 2013, p. 35) no que concerne aos programas, como ocorre na maioria dos estados examinados pela pesquisa. Destaca-se, no caso baiano, a opção por programas temáticos, consoante a nova metodologia proposta pelo governo federal, o que traz a cena a questão da transversalidade. Essa se expressa, formalmente, por meio dos compromissos aportados pelas secretarias em determinados programas, o que significa ações complementares, mas não necessariamente de concepção integradas. Não custa lembrar que, a despeito da mudança de metodologia adotada pelo estado, a elaboração dos programas do PPA 2012-2015 manteve seu caráter setorial, fazendo com que os programas com compromissos transversais não avancem além da multissetorialidade. O relatório de pesquisa elaborado pela SEPLAN/BA (2013, p. 61) aponta nessa direção ao afirmar que “a dimensão setorial do orçamento continua muito forte, a despeito da transversalidade dos programas do PPA”. Para a SEPLAN/BA (2013, p. 61), o novo modelo de PPA adotado pelo estado “não quebrou a estrutura organizativa para ser o tipo PPA pensado pelo” governo federal quando propôs a metodologia baseada em programas temáticos. Ressalta, no entanto, que isto “não é um problema circunscrito ao estado da Bahia e não é de fácil resolução” (idem, p. 61). Quanto à regionalização, a Bahia, como visto anteriormente, deu ênfase à participação da sociedade na elaboração do PPA, designando-o como PPA-P. A incorporação dessa participação se deu principalmente de forma regionalizada, por meio da realização de plenárias nos territórios de identidade. Há, portanto, um elemento de regionalização na concepção do PPA estadual, traduzida na incorporação de demandas oriundas dos territórios

63• De 57 programas estruturadores no PPAG 2008-2011, passou-se para 31 programas estruturadores no PPAG 2012-2015 (UFV, 2013).

de identidade à sua programação. No entanto, como nos demais estados, a regionalização se faz presente com maior nitidez quando da especificação das metas dos programas, que são discriminadas por território de identidade.

O Rio Grande do Sul apresenta algumas similaridades com a Bahia, advindas da ênfase na participação e na regionalização. Ao contrário da Bahia, no entanto, o estado não fez opção pela adoção da nova metodologia proposta pelo governo federal. Como ocorre na Bahia e em outros estados examinados na pesquisa, também não há, no caso do Rio Grande do Sul, uma priorização de programas no âmbito do PPA 2012-2015, ainda que a programação leve em conta, formalmente, o plano de governo apresentado quando da campanha eleitoral. As prioridades do governo são definidas de forma paralela, por meio dos denominados projetos estratégicos, conhecidos também como projetos estruturantes⁶⁴. Selecionados diretamente pelo governador, que consulta, no processo de escolha, os secretários setoriais, tais projetos são objeto de acompanhamento especial (UNISC, 2013), embora sem um arranjo específico com tal propósito, constituindo uma espécie de plano de governo, de natureza informal. No que concerne à transversalidade, o PPA estadual, como visto anteriormente, define objetivos transversais, apontando para ações capazes de “contribuir para o alcance de mais de um objetivo” (UNISC, 2013, p. 51), além do objetivo setorial que é proposto e indicado em cada programa. Para tratar da questão, seriam constituídos grupos temáticos com representantes de secretarias envolvidas em ações que se relacionam a objetivos de mais de um programa. No entanto, os grupos temáticos não foram organizados, fazendo com que a transversalidade ficasse apenas no discurso, “não havendo, no documento do PPA”, elementos que permitam identificar a avaliar “como isto acontece na prática” (UNISC, 2013, p. 46). Já a questão regional é incorporada tanto no processo de elaboração da programação quanto no detalhamento dos programas propostos. A regionalização é formalmente considerada um pressuposto do PPA, no sentido de a elaboração de seus programas e ações incorporar uma visão de desenvolvimento territorial, capaz de “possibilitar uma melhor visualização dos problemas existentes e a elaboração de políticas mais eficazes para enfrentá-lo” (UNISC, 2013, p. 35).

A ênfase na regionalização, contudo, expressa-se com maior nitidez na elaboração dos denominados Cadernos de Regionalização, nos quais são apresentados “os programas e ações específicos para cada região” (idem, p. 14). Na avaliação da UNISC (2013, p. 14), a regionalização encontra-se adequadamente tratada no PPA, sendo “possível gerar informações por regiões e até por municípios”.

No Paraná, como já mencionado, houve uma mudança expressiva na concepção metodológica de elaboração do PPA 2012-2015 comparativamente ao PPA 2008-2011, justificada, formalmente, pelo propósito de desvesti-lo das características de um “plano essencialmente orçamentário” (UNICENTRO, 2013, p. 37) que apresentava até então. Isto se traduziu na adoção de uma concepção de programa que traduz, na prática, a política setorial do governo. Com essa conformação, não há programas tratados como prioritários. As propostas formalmente prioritárias para o governo, que correspondem àquelas contidas em seu plano de governo, estão contempladas no PPA, embora sem uma identificação enquanto tal. A cada programa corresponde uma secretaria responsável por sua implementação, não existindo sequer menção formal à transversalidade. No tocante à

64• De acordo com o relatório de pesquisa elaborado pela UNISC (2013, p. 43) “a carteira de projetos considerados estratégicos é submetida a uma reavaliação anual, considerando, principalmente, as alterações de cenário relativas a condicionantes técnicos, orçamentários e políticos”.

regionalização, esta é considerada basicamente quando da definição das metas, todas elas discriminada por região (UNICENTRO, 2013).

Mato Grosso do Sul apresenta uma estrutura de programas de concepção ainda mais agregada que o Paraná. Como comentado anteriormente, são cinco macroprogramas, que se desagregam em subprogramas, detalhados em termos de ações e metas. Não há priorização formal no âmbito da programação proposta, nem considerações concernentes à transversalidade. Quanto à regionalização, além de a elaboração do PPA 2012-2015 levar em consideração as diretrizes e proposições estratégicas do PDR MS – 2010-2030 – o plano de desenvolvimento regional de longo, anteriormente mencionado- seus indicadores e metas são discriminados por região (SEMAC, 2013).

O Quadro 6 sintetiza as informações relativas a existência de priorização, incorporação da intersectorialidade ou transversalidade e consideração da regionalização no âmbito das programações dos PPAs 2012-2015 dos estados pesquisados. No que se refere à priorização, registrou-se apenas sua ocorrência formal quando da formulação da programação do plano, deixando-se de lado priorizações para fins de acompanhamento. Quanto à transversalidade, o registro feito diz respeito ao fato de ela ser formalmente considerada quando da elaboração da programação do PPA, sem entrar no mérito da natureza objetiva de como tal incorporação ocorre na prática. Já no tocante à regionalização, o registro de sua consideração discrimina se isto ocorre quando da formulação dos programas do PPA e/ou da especificação de suas metas.

Quadro 6: Priorização, transversalidade e regionalização no âmbito dos PPAs 2012-2015 dos estados pesquisados

Estado	Priorização	Transversalidade	Regionalização
Bahia	Inexistente	Considerada	Concepção e metas
Ceará	Inexistente	Considerada	Metas
Espírito Santo	Contemplada	Não considerada	Metas (parcial)
Mato Grosso do Sul	Inexistente	Não considerada	Metas
Minas Gerais	Contemplada	Considerada	Concepção e metas
Paraná	Inexistente	Não considerada	Metas
Rio de Janeiro	Contemplada	Não considerada	Concepção e metas (parcial)
Rio Grande do Norte	Inexistente	Não considerada	Metas
Rio Grande do Sul	Inexistente	Considerada	Concepção e metas
São Paulo	Inexistente	Não considerada	Concepção

Fonte: Elaboração própria, com base nos relatórios de casos estaduais da pesquisa “Planejamento e Gestão Governamental na Esfera Estadual: uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos PPAs”.

Dos estados pesquisados, apenas três – Espírito Santo, Minas Gerais e Rio de Janeiro - fazem indicações de programas considerados como prioritários no âmbito da programação do respectivo PPA 2012-2015. Já a transversalidade é formalmente considerada em apenas quatro estados e se traduz, a rigor, na formulação de alguns programas de natureza multissetorial, assim rotulados por envolverem mais de uma secretaria em sua execução. Cabe observar, no entanto, que, no caso do Rio Grande do Sul, a despeito de formalmente considerada, a transversalidade não se materializa na prática, enquanto no Rio de Janeiro, onde não é formalmente considerada, há o registro da ocorrência de alguns programas de natureza multissetorial. Por fim, a regionalização constitui uma dimensão considerada pelos diversos estados, notadamente no que tange à especificação das metas das ações e programas propostos. Apenas no Espírito Santo e Rio de Janeiro a regionalização das metas é de natureza parcial, não se aplicando à programação do PPA 2012-2015 como um todo. Em São Paulo, por sua vez, a regionalização das metas é mais exceção que regra. Quanto à sua consideração quando da formulação da programação, isto se restringe a quatro estados, traduzindo situações em que alguns programas são endereçados a regiões especificamente demarcadas, como as regiões metropolitanas.

4. O SISTEMA DE MONITORIA E AVALIAÇÃO

A literatura sobre planejamento e políticas pública enfatiza o papel da monitoria e da avaliação no ciclo do planejamento. O monitoramento direciona a atenção para a apreensão do nível de execução das ações programadas, buscando identificar os problemas ou dificuldades defrontadas na realização daquilo que foi planejado. Assim, o principal propósito da estruturação de um sistema de monitoria consiste em prover informações sistematizadas sobre a implementação das ações propostas pela atividade planejadora, de forma a auxiliar a tomada de decisões e a correção de rumos por parte dos gestores por elas responsáveis, quando indicado ou necessário. De modo complementar, o acompanhamento se presta a funções como conferir maior transparência às ações de governo e favorecer a aprendizagem organizacional, dentre outras. Já a avaliação foca os resultados alcançados pela implementação das ações programadas, buscando verificar sua eficácia, eficiência e efetividade na promoção dos objetivos propostos. Enquanto tal, o principal objetivo de um sistema de avaliação tem a ver com a geração de conhecimento sobre um determinado projeto, programa ou estratégia de intervenção, proporcionando subsídios para a correção de rumos ou a melhoria de sua concepção. Como no caso da monitoria, atende também a propósitos de incremento da transparência da gestão pública e de geração de conhecimento acerca das alternativas para a promoção do interesse público.

Esta seção examina a forma como se organizam e funcionam os sistemas de monitoria e avaliação do PPA organizados pelos estados pesquisados. No tocante à organização do sistema, a atenção é dirigida para aspectos como a concepção do arranjo institucional responsável pelas atividades e as ferramentas tecnológicas utilizadas, dentre outros. No que se refere ao funcionamento, ganham destaque aspectos como a natureza das informações geradas pelo sistema, a forma como são usadas e com qual finalidade, e seus principais usuários.

De um modo geral, todos os estados dispõem de um sistema de monitoria das ações programadas no PPA, até porque a realização do acompanhamento é prevista no projeto de lei que institui o plano. Apenas o Rio Grande do Norte e o Mato Grosso do Sul não têm sistema formalmente constituídos, ficando as atividades de acompanhamento delegadas, por *default*, às unidades setoriais ou gestores responsáveis pela execução dos programas. Outro estado que também se distingue nesse quesito é o Ceará, cujo sistema anteriormente em uso teve que ser redesenhado face às mudanças introduzidas na concepção dos programas, que acompanharam a nova metodologia proposta pelo governo federal. O novo sistema de monitoria do estado ainda se encontra em fase de implantação.

Trata-se de sistemas construídos com base em ferramentas digitais que, em sua ampla maioria, são as mesmas utilizadas no processo de elaboração e revisão do PPA. O uso de tais ferramentas assegura a padronização dos procedimentos e das informações disponibilizadas pelo acompanhamento, de um lado, e delinea quem são os atores relevantes no processo, de outro. Quanto às informações, prevalecem, regra geral, aquelas referentes à execução das metas físicas e financeiras das ações propostas nos programas. Pouco se avança no sentido de informações qualitativas acerca das atividades de implementa-

ção dos programas, com considerações relativas às dificuldades defrontadas e à forma de enfrentá-las. Quanto aos atores, o sistema é usualmente alimentado pelos gestores dos programas ou unidades administrativas formalmente incumbidas da tarefa. Tais informações são centralizadas na secretaria responsável pelo planejamento, que as utiliza na produção de relatórios periódicos de monitoria e na prestação de contas das ações desenvolvidas pelo governo.

Para além do atendimento da prescrição inscrita na lei instituído o PPA, são sistemas que se prestam basicamente à gestão financeira ou orçamentária dos programas. A propósito da questão, pode-se generalizar a análise feita no relatório de pesquisa elaborado pela CEPAM (2013, p. 70) referente ao caso paulista, segundo a qual “o conhecimento resultante do sistema de monitoramento não subsidia adequadamente os processos decisórios e de aprendizagem para o aperfeiçoamento da gestão, nem contribui para a melhoria da implementação de programas e políticas públicas”. Esse alcance limitado dos sistemas do ponto de vista gerencial se insinua no fato da maior parte dos estados ter estruturado arranjos paralelos de monitoria para os projetos ou programas considerados prioritários pelo respectivo governo.

Já a avaliação se confunde com o monitoramento, assumindo feições de mera formalidade. Não há, a rigor, uma sistemática de avaliação direcionada a verificar o alcance ou não dos objetivos propostos para os programas, nem de aferir a efetiva contribuição de cada um deles para a promoção das diretrizes estratégicas do governo. Isto não surpreende, tendo em vista os efeitos combinados de dois fatores principais. O primeiro tem a ver com o caráter exaustivo da programação do PPA, que dificulta em muito a realização de avaliações em processo da implementação da programação proposta, de periodicidade anual, e mesmo de avaliações dos resultados finais, a cada quadriênio. O segundo guarda relação com deficiências ou fragilidades técnicas e institucionais dos aparatos administrativos estaduais no tocante à capacidade de realizar avaliações sistemáticas de políticas públicas e ações do governo. Refletindo essas dificuldades, alguns estados, como Minas Gerais e, mais recentemente, Bahia, vêm realizando avaliações específicas dirigidas para um conjunto selecionado e restrito de programas, tratados como estratégicos ou prioritários pelo governo. Para tanto, utilizam-se da metodologia conhecida como “avaliação executiva de projetos”⁶⁵, cujo alcance atém-se ao nível operacional, desconsiderando o nível estratégico.

São Paulo ilustra bem a forma como se estrutura e funciona o sistema de monitoria e avaliação do PPA nos estados pesquisados. Nele, as atividades de monitoramento do PPA se fazem por meio do Sistema de Monitoramento dos Programas e Ações do Plano Plurianual (SIMPA), implantado em 2004. Tal sistema se ancora numa ferramenta tecnológica designada como aplicativo SIMPA, que “permite o registro simultâneo das informações referentes ao desempenho físico financeiro” (CEPAM, 2013, p 54) das ações dos programas e, com base nelas, a produção de relatórios periódicos de acompanhamento⁶⁶. O arranjo organizacional.

De acordo com o relatório de pesquisa elaborado pela CEPAM (2013, p. 65), as informações geradas e disponibilizadas pelo sistema de monitoramento têm, como principais usuários, “os próprios técnicos envolvidos no sistema de planejamento estadual”. Trata-se, ademais, de um uso parcial, no sentido de que aparece vinculado essencialmente à

65• Conforme Knopp et al. (2011, p. 5), as avaliações executivas expressam “um processo analítico global e integrado de programas e projetos governamentais, a partir de uma metodologia padronizada e relativamente rígida, com perguntas que demandem critérios para as respostas”. São avaliações rápidas, de baixo custo, direcionadas a sistematizar, sob uma ótica operacional, informações relacionadas à concepção dos programas avaliados.

66• São gerados “relatórios periódicos, mensais, ou em qualquer período necessário” (CEPAM, 2013, p. 59).

elaboração e revisão dos “PPAs, das LDOs e das LOAs”, com reduzido impacto na gestão, cujos processos decisórios “não as utilizam de forma sistemática”. Outros potenciais usuários dessas informações são o Tribunal de Contas do Estado (TCE) e a Assembleia Legislativa de São Paulo. O mesmo se aplica à sociedade civil, que pode acessá-las em sites do governo, como o Portal da Transparência Estadual.

Tendo em vista o uso restrito do sistema de monitoria pela administração pública estadual, que ademais se presta apenas a objetivos operacionais, à medida que disponibiliza aos usuários basicamente informações referentes à execução física e financeira das metas das ações e dos programas do plano, a avaliação feita no relatório de pesquisa elaborado pela CEPAM (2013, p. 70) considera que sua principal finalidade consiste em “atender aos dispositivos legais instituído nas leis que aprovaram os respectivos PPAs”. O propósito mais geral que informa a estruturação do sistema, traduzido na ideia de “contribuir para a melhoria da implementação de programas e políticas públicas” (idem, p. 70) não se efetiva, já que este não provê subsídios adequados para a tomada de decisões dos órgãos do governo. 70). Essa limitação é agudizada pelo fato de não existir uma sistemática de avaliação das ações e dos programas, capaz de verificar sua contribuição para o alcance dos objetivos estratégicos do governo.

No Paraná, o arranjo organizacional com vistas à monitoria do PPA é o mesmo utilizado na elaboração de sua programação. Assim, cabe à SEPL a responsabilidade pela condução da atividade, o que é centralizado numa unidade específica de sua estrutura, representada pela Coordenação de Monitoramento e Avaliação (CMA), à qual cabe também a coordenação da elaboração do PPA e de suas revisões. Como mencionado anteriormente, o acompanhamento da implementação das ações programadas no plano apoia-se no uso de uma ferramenta digital designada como SIGAME. Por sua vez, a inclusão das informações que alimentam o sistema, em cada secretaria, fica a cargo do respectivo Grupo de Planejamento Setorial (GPS). Conforme o relatório de pesquisa elaborado pela UNICENTRO (2013), as informações são atualizadas diariamente, tendo em vista a gestão orçamentária. A utilização do SIGAME é exclusiva da administração pública estadual, mais especificamente da CMA e dos GPS, responsáveis por sua operacionalização, e da alta direção das secretarias setoriais e entidades vinculadas, bem como do Tribunal de Contas do Estado (TCE-PR).

Além de relatórios de acompanhamento produzidos pela CMA ao longo do exercício orçamentário, sem periodicidade definida, é elaborado, anualmente, um relatório geral sobre o monitoramento do PPA, enviado para o TCE-PR. Tal relatório considera, no caso dos programas finalísticos, parâmetros qualitativos e quantitativos referentes ao cumprimento das metas físicas, bem como a execução orçamentária; no caso dos programas de gestão e dos encargos especiais, somente a execução orçamentária. É esse relatório geral de monitoria que condensa aquilo que se pode chamar de avaliação do PPA estadual.

Em Minas Gerais, o monitoramento do PPAG se faz por meio do sistema de informação conhecido como SIGPlan. Tal sistema organiza e integra a rede de gerenciamento do plano plurianual estadual, atendendo a objetivos de elaboração, monitoramento e revisão de sua programação, o que inclui a programação orçamentária. O arranjo organizacional responsável pela coordenação e execução das atividades de monitoria assemelha-se, em suas linhas gerais, àquele utilizado na elaboração do plano. Cabe ao gerente do programa o preenchimento das informações relativas à execução das ações programadas no SIGPlan, contando, para tanto, com o apoio técnico das unidades de planejamento e orçamento das secretarias e órgãos vinculados, denominados como Superintendência de

Planejamento, Orçamento e Finanças (SPGF)⁶⁷ ou das Assessorias de Gestão Estratégica e Informação (AGEIs)⁶⁸. Com base nessas informações, a SEPLAG/MG produz e divulga, de forma bimestral e anual, o Relatório Institucional de Monitoramento, que apresenta a “execução física e financeira de cada programa e cada ação contida no PPAG”⁶⁹ (UFV, 2013, p. 73). Além dos órgãos da administração pública, tais relatórios são utilizados pela Assembleia Legislativa e pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE-MG), ficando também disponíveis para consultas da sociedade, no site da SEPLAG/MG (UFV, 2013).

Minas Gerais é um dos estados que se caracteriza pela estruturação de um arranjo dual com vistas à monitoria da programação do PPAG. Ao lado do arranjo que faz o acompanhamento dos diversos programas do plano, há um monitoramento especial, de natureza mais intensiva, envolvendo os Programas Estruturadores, tratados como prioritários na consecução da estratégia do governo. Para tanto, foi estruturada, em 2003, uma unidade administrativa específica, denominada como Escritório de Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado (GERAES). O monitoramento intensivo realizado pelo escritório GERAES, de periodicidade mensal, tem como finalidade assessorar os órgãos responsáveis pelos Programas Estruturadores, tendo em vista contribuir para “a superação de obstáculos relativos à execução dos mesmos” (UFV, 2013, p. 55) e no aprimoramento de suas ações.

Já a avaliação do PPAG ocorre a cada exercício financeiro, conforme previsto em dispositivo da lei que estabelece o plano. Assim, anualmente o governo estadual apresenta à Assembleia Legislativa e disponibiliza para a sociedade, o Relatório de Avaliação do PPAG que, como em outros estados, direciona o foco para a “aferição e análise dos resultados alcançados em cada programa” (UFV, 2013, p. 75). Trata-se, como ressalta o relatório de pesquisa elaborado pela UFV (2013, p. 76), de uma avaliação que se dedica a destacar os pontos positivos da atuação do governo, “sem evidenciar os pontos críticos e as dificuldades na execução dos programas e ações”⁷⁰. Além desse relatório de avaliação, o governo estadual vem se utilizando da avaliação executiva de projetos, como já mencionado, aplicando-a aos Programas Estruturadores, por meio do GERAES.

O monitoramento do PPA no Espírito Santo é de responsabilidade da SEP, que também coordena as atividades de elaboração de sua programação. Como na maior parte dos estados, o monitoramento apoia-se numa ferramenta digital, no caso designada como Sistema Plano Plurianual (SISPPA)⁷¹. Para cada programa do PPA existe um gerente, que tem a atribuição de “alimentar o SISPPA com informações mensais da execução física, bem como incluir comentários sobre o andamento” (FCAA, 2013, p. 39) de suas ações. Cabe à SEP acompanhar a inserção das informações no sistema, no sentido de sua atualização periódica. Com base nas informações, são emitidos relatórios acerca da execução dos programas, com ênfase na execução física e financeira. Ao contrário de alguns estados, onde a emissão de relatórios e sua divulgação tem periodicidade definida, no Espírito Santo não há uma normatização específica para a matéria. Assim, a despeito da previsão de inserção

67• As SPGFs são responsáveis pela verificação da consistência e adequação técnica dos dados referentes aos programas e suas ações, repassados pelos gerentes, bem como pela validação das informações no SIGPlan (UFV, 2013).

68• As AGEIs foram regulamentadas em 2011, tendo, como atribuição formal, coordenar a gestão da estratégia do governo nas secretarias setoriais que compõem a administração pública estadual.

69• O relatório restringe-se à execução física e financeira, não contemplando “nenhuma informação adicional sobre a situação da execução do programa ou ação” (UFV, 2013, p. 74).

70• Uma avaliação de conteúdo mais crítico tem sido realizada e divulgada, também anualmente, pelo TCE-MG.

71• O SISPPA será substituído por um novo sistema, designado como Sistema Integrado de Gestão das Finanças Públicas do Espírito Santo (SIGEFES), que começou a ser implantado em 2013 (FCAA, 2013).

de dados no sistema a cada mês, nem sempre isto é observado. Conforme relatório de pesquisa elaborado pela FCAA (2013, p. 40), “muitas vezes, os servidores responsáveis por incluir as informações mensais no SISPPA não o fazem, deixando o sistema desatualizado. Como em Minas Gerais, o Espírito Santo também adota um sistema paralelo com vistas à monitoria de seus projetos prioritários, os Programas Estruturadores, o que se faz por meio do Sistema de Gerenciamento Intensivo de Projetos do Governo do Espírito Santo - SigES.

O SISPPA é um sistema de uso interno da administração pública estadual. Assim, a sociedade só tem acesso a informações acerca da implementação da programação do PPA por meio dos relatórios de avaliação do plano encaminhados anualmente pelo governo estadual à Assembleia Legislativa. Essa “avaliação da execução dos programas e das metas estabelecidas no PPA é uma exigência constitucional” (FCAA, 2013, p. 38) e, como tal, formalmente atendida. Trata-se de uma avaliação focada na execução física e financeira das ações dos programas do plano, que “pode ser entendida como uma prestação de contas (...) que o Poder Executivo faz ao Legislativo” (idem, p. 38), cujo conteúdo não avança considerações para além das informações proporcionadas pelas atividades de monitoria.

No Rio de Janeiro, o monitoramento do PPA se ancora no mesmo arranjo organizacional estruturado com vistas à elaboração de sua programação. Tal monitoramento utiliza-se de uma ferramenta digital, designada como Sistema de Inteligência em Planejamento e Gestão (SIPLAG)⁷². O mencionado sistema permite a gestão articulada do planejamento e do orçamento, por meio do registro de informações relativas à execução física e financeira das metas dos programas do PPA, bem como a apuração de seus indicadores, além “da análise e efetivação do ato orçamentário” (CEPERJ, 2013, p. 86). Com base nessas informações, cujo lançamento no SIPLAG constitui uma atribuição das Comissões Setoriais, são gerados relatórios acerca da implementação da programação proposta, que têm, como principais usuários os gestores dos programas e a alta direção da administração pública estadual. Como em Minas Gerais e no Espírito Santo, “as ações, atividades e projetos considerados prioritários pelas secretarias” (CEPERJ, 2013, p. 88) são objeto de acompanhamento específico, o que é feito por meio de um módulo desenvolvido no ambiente do SIPLAG, denominado como “Sala de Situação”.

Conforme o relatório de pesquisa da CEPERJ (2013, p. 87), o SIPLAG não está aberto a consultas por parte da sociedade, “mas permite a geração de relatórios com registros de metas físicas”, que são disponibilizados na internet, no site da SEPLAG/RJ. Não há, contudo, uma normatização acerca da disponibilização de tais relatórios. Isto ocorre, a rigor, no que concerne ao repasse de informações para o Tribunal de Contas do Estado (TCE/RJ), para o qual há a previsão em lei de elaboração de relatórios com periodicidade quadrimestral. Além desses relatórios quadrimestrais, produzidos em função do atendimento ao TCE/RJ, o sistema de monitoramento produz ainda a avaliação anual do PPA, tendo em vista a revisão de sua programação.

O monitoramento do PPA no Rio Grande do Sul 2012-2015 segue o padrão mais usual nos estados pesquisados e se articula em torno da ferramenta digital utilizada na elaboração de sua programação; no caso, o sistema denominado SISPLAG. Tal sistema é alimentado por uma rede de prestadores de informações, formada por um servidor em cada secreta-

72• O SIPLAG substituiu, a partir de 2012, o sistema anteriormente vigente, conhecido como Sistema Integrado de Gestão Orçamentária (SIGO) que, como visto anteriormente, foi usado na elaboração do PPA estadual (CEPERJ, 2013).

ria⁷³. Cabe a esse servidor coletar e inserir, no SISPLAG, informações relativas aos indicadores, às metas das ações e às realizações do governo. As informações de cunho financeiro são transferidas automaticamente de outros sistemas, mais especificamente o Sistema de Elaboração do Orçamento (SEO) e do sistema de Finanças Públicas do Estado (FPE) (UNISC, 2013). Com base nessas informações, a SEPLAG/RS gera relatórios de acompanhamento, de periodicidade variável - trimestral ou, o que é mais usual, semestral -, que são publicados no Diário Oficial do Estado. Tais relatórios contemplam, além das informações referentes às metas físicas e financeiras, “o registro das realizações do governo, que são a tradução em texto dos dados de execução dos programas” (UNISC, 2013, p. 70). Neles, “é possível identificar as realizações por regiões, identificando os investimentos lá realizados, as demandas supridas, etc” (idem, p. 68/69). Os principais usuários do sistema são os gestores responsáveis pelos programas e a alta direção das secretarias setoriais, ainda que os relatórios estejam disponíveis para a sociedade. O relatório consolidado de cada ano é encaminhado à Assembleia Legislativa, junto com o a LDO.

Como em outros estados, não há uma avaliação dos resultados das ações do programa que avance além das informações produzidas pelo acompanhamento. Além disso, o próprio uso do sistema de monitoramento pelo governo tem alcance limitado. É o que se insinua na análise empreendida no relatório de pesquisa elaborado pela UNISC (2013, p. 73), segundo a qual as informações produzidas pelo “monitoramento do PPA muitas vezes servem mais para divulgação das realizações de governo do que para rever o planejamento” e contribuir para o aprimoramento da gestão pública estadual.

Na Bahia, a mudança na concepção metodológica adotada na elaboração do PPA 2012-2015, anteriormente comentada, levou a iniciativas no sentido da revisão da sistemática de monitoramento e avaliação até então utilizada. Dessas iniciativas resultou a convivência de dois sistemas: um em construção e outro em uso. O sistema em construção procura avançar no sentido de contribuir, de forma mais efetiva, para a melhoria no desempenho dos programas, com a identificação dos principais gargalos ou entraves na implementação de suas ações e a proposição de medidas para superá-los. O sistema em uso é similar àqueles adotados nos demais estados, cujo foco é acompanhamento físico e financeiro da execução das ações dos programas. Nele, a avaliação, embora formalmente prevista, não era realizada, reproduzindo uma situação recorrente nos estados pesquisados.

O novo modelo de monitoria e avaliação começou a ser desenhado em 2011, com a contratação da assessoria de empresa de consultoria⁷⁴ e ainda se encontra em construção. No caso da monitoria, foi realizada, no segundo semestre de 2012, uma experiência piloto contemplando seis programas. O passo inicial consistiu na elaboração da sistemática ou plano de monitoramento, o que se fez com participação de todas as secretarias envolvidas nos programas selecionados como piloto. Foram definidos, assim, os indicadores para fins de acompanhamento⁷⁵, ficando as equipes responsáveis pelos programas nas secretarias incumbidas de sua apuração. O processo culminou com a realização de uma reunião de monitoramento, com a participação das mencionadas equipes, na qual foram analisadas as informações concernentes aos indicadores definidos no plano. Dela resultou uma proposta “de melhoria de desempenho para os programas, a partir dos principais entraves

73• Tal responsável “poderá indicar outros servidores da própria secretaria e de suas entidades vinculadas, para coleta e registro de informações” (UNISC, 2013, p. 62).

74• A empresa contratada com tal finalidade é a Planus – Estratégia e Gestão, com sede em Recife (SEPLAN/BA, 2013).

75• Tais indicadores podem ser relativos a compromissos ou metas (SEPLAN/Ba, 2013) .

e gargalos identificados na discussão” realizada (SEPLAN, 2013, p. 51). No caso da avaliação, foram contemplados 20 programas, também em caráter experimental. O processo de avaliação busca “identificar os aspectos da concepção, do planejamento e do modelo de gestão dos programas que podem interferir no seu desempenho” (SEPLAN/BA, 2013, p. 51), direcionando a atenção para a análise da consistência lógica de suas ações, considerando aspectos relativos à operacionalidade e ao alcance de resultados. Para tanto, a alternativa adotada consiste, como já mencionado, na metodologia conhecida como avaliação executiva de projeto. De acordo com o relatório de pesquisa elaborado pela SEPLAN/BA (2013), a nova metodologia de monitoramento e avaliação tem se defrontado com resistências por parte de alguns gestores, o que pode dificultar sua consolidação.

A sistemática de monitoramento em uso tem, como suporte, uma ferramenta digital designada como Sistema Informatizado de Planejamento – SIPLAN⁷⁶. Tal sistema permite o acompanhamento da execução das metas físicas e financeiras das ações programadas no PPA, sendo alimentado pelas secretarias setoriais. Com base nas informações do sistema, são gerados relatórios quadrimestrais de monitoria, bem como o relatório anual relativo às ações do governo. Os principais usuários dessas informações são os gestores dos programas e a alta direção das secretarias que compõem a administração estadual. A sociedade tem acesso às mesmas a partir da divulgação dos relatórios produzidos que, no entanto, tem sido relativamente restrita (SEPLAN/BA, 2013).

Como a Bahia, o Ceará adotava, até a edição do PPA 2012-2015, uma sistemática de monitoramento similar à dos demais estados. Tal sistemática baseia-se numa ferramenta digital, denominada como Sistema Gerencial de Monitoramento de Ações e Projetos Prioritários (SIAP/MAPP). A concepção desse sistema prevê o registro contínuo de dados sobre a execução física e financeira da programação do PPA, a ser feito pelas Unidades Setoriais de Planejamento, anteriormente descritas. No caso dos projetos considerados prioritários pelo governo, o acompanhamento fica a cargo de uma unidade específica, denominada “Escritório de Projetos”, que funciona junto às USPs das diversas secretarias setoriais (Manual da Rede de Planejamento, s/d).

A adoção de uma nova concepção metodológica para a elaboração do PPA 2012-2015, informada pelas inovações introduzidas pelo governo federal, criou dificuldades operacionais no tocante à utilização da sistemática de monitoramento até então utilizada. Conforme visto anteriormente, o menor nível de desagregação dos programas do PPA 2012-2015 estadual consiste nas iniciativas, a partir das quais seriam feitas as ligações com o orçamento. E o orçamento continua considerando o binômio programa-ação, em sintonia com a metodologia em uso até o PPA 2008-2011. Logo, um sistema desenhado

No Paraná, o arranjo organizacional com vistas à monitoria do PPA é o mesmo utilizado na elaboração de sua programação. Assim, cabe à SEPL a responsabilidade pela condução da atividade, o que é centralizado numa unidade específica de sua estrutura, representada pela Coordenação de Monitoramento e Avaliação (CMA), à qual cabe também a coordenação da elaboração do PPA e de suas revisões. Como mencionado anteriormente, o acompanhamento da implementação das ações programadas no plano apoia-se no uso de uma ferramenta digital designada como SIGAME. Por sua vez, a inclusão das informações que alimentam o sistema, em cada secretaria, fica a cargo do respectivo Grupo de Planejam-

76• O governo estadual tomou a decisão de substituir o SIPLAN por um novo sistema, designado como Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade de Finanças (FIPLAN), em fase de implantação (SEPLAN/BA, 2013).

to Setorial (GPS). Conforme o relatório de pesquisa elaborado pela UNICENTRO (2013), as informações são atualizadas diariamente, tendo em vista a gestão orçamentária. A utilização do SIGAME é exclusiva da administração pública estadual, mais especificamente da CMA e dos GPS, responsáveis por sua operacionalização, e da alta direção das secretarias setoriais e entidades vinculadas, bem como do Tribunal de Contas do Estado (TCE-PR).

Além de relatórios de acompanhamento produzidos pela CMA ao longo do exercício orçamentário, sem periodicidade definida, é elaborado, anualmente, um relatório geral sobre o monitoramento do PPA, enviado para o TCE-PR. Tal relatório considera, no caso dos programas finalísticos, parâmetros qualitativos e quantitativos referentes ao cumprimento das metas físicas, bem como a execução orçamentária; no caso dos programas de gestão e dos encargos especiais, somente a execução orçamentária. É esse relatório geral de monitoria que condensa aquilo que se pode chamar de avaliação do PPA estadual.

No caso do Rio Grande do Norte, embora o PPA contemple uma “gama de indicadores para cada programa” (UFRN, 2013, p. 124), tais indicadores denotam, a rigor, apenas o cumprimento de uma obrigação formal quanto à sua proposição, “sem nenhum efeito prático para gestão”, já que não são efetivamente acompanhados. De fato, o estado não dispõe de um sistema estruturado de monitoramento e avaliação do PPA. A despeito de o PPA 2012-2015 estadual propor, como um de seus eixos estratégicos, a gestão por resultados, o monitoramento das ações do plano se faz por meio do Sistema de Integrado para a Administração Financeira (SIAF), o qual permite o acompanhamento da execução de metas físicas e financeiras “sem apresentar, entretanto, informações gerenciais” (UFRN, 2013, p. 108). Não se trata, contudo, de uma atividade sistemática, balizada por normas e rotinas de funcionamento, e, como tal, de adoção compulsória pelos órgãos que compõem a administração estadual. Ao contrário, o acompanhamento das ações por meio do SIAF pode “ocorrer ou não dependendo das condições técnicas, gerenciais e políticas existentes e do interesse do gestor” (idem, p. 108). Vale dizer, cada gestor tem autonomia para definir a forma como acompanhar as ações que lhes dizem respeito e somente repassa informações à SEPLAN/RN, que tem a atribuição formal de realizar o monitoramento dos diversos programas do PPA, quando por ela solicitadas (UFRN, 2013). Cabe o registro de que está sendo implantada, pelo governo estadual, uma nova ferramenta digital, denominada como Sistema de Apoio ao Planejamento (SIAP). No discurso oficial, o mencionado sistema “visa aprimorar o acompanhamento das ações governamentais incluídas” no PPA, “objetivando transformar os dados” do planejamento e da execução financeira e orçamentária em informações de cunho gerencial (UFRN, 20013, p. 110), o que permitiria autonomizar a atividade de monitoria em relação ao SIAF.

Quanto à avaliação do PPA, aquilo que é feito revela-se muito precário, passando ao largo da sistemática descrita no Manual de Elaboração. Trata-se de uma sistemática bastante ambiciosa, que contemplaria três etapas distintas, prevendo, dentre outras atividades, a avaliação de cada programa “mediante a análise da concepção, da implementação e dos resultados alcançados” (UFRN, 2013). De acordo com o relatório de pesquisa elaborado pela UFRN (2013), o principal obstáculo à realização de uma avaliação capaz de retroalimentar a revisão da programação do PPA e contribuir para gestão da estratégia do governo radica na inexistência de capacidade técnica de fazê-la. Isto em nada surpreende, tendo em vista que sequer há uma institucionalização do sistema de monitoramento.

Como o Rio Grande do Norte, Mato Grosso do Sul não dispõe de um sistema estruturado para o monitoramento da programação do PPA. Há, a rigor, o acompanhamento que é feito nas unidades setoriais gestoras das ações dos programas, para o qual não existe

uma normatização específica. As informações geradas por esse acompanhamento de natureza descentralizada são utilizadas na elaboração do Relatório de Ações do Governo, encaminhado anualmente à Assembleia Legislativa. Outra iniciativa referente ao monitoramento remete às ações consideradas prioritárias pelo governo. O acompanhamento de tais ações se faz por meio de uma ferramenta digital específica, designada como Sistema Integrado de Acompanhamento das Ações Governamentais Estratégicas (SIAAG), que é “alimentado por meio de uma rede operada pelas unidades setoriais, com consolidação e divulgação realizadas pela Secretaria de Governo” (SEMAC, 2013, p. 91).

O Quadro 7 sintetiza informações referentes a existência de acompanhamento paralelo de programas, projetos ou ações do PPA 2012-2015 consideradas prioritárias pelo governo, ao uso de ferramenta digital e à periodicidade do monitoramento realizado. No que se refere ao acompanhamento paralelo, sua realização pode envolver tanto a utilização de ferramenta digital específica quanto a estruturação de um arranjo organizacional específico para sua operacionalização, ou ambas. Os registros para ferramenta digital consideram se ela atende a toda a programação ou apenas aos projetos e ações consideradas prioritárias, o que implica a possibilidade de ocorrência das duas situações. Quanto à periodicidade, considera-se a existência de normatização relativa à edição de relatórios periódicos de monitoria. Na ausência de normatização da matéria, os relatórios tendem a ter periodicidade anual, assumindo feições de relatório de avaliação.

Quadro 7: Existência de acompanhamento diferenciado na execução da programação do PPA 2012-2015, uso de ferramenta digital e periodicidade da atividade de monitoria nos estados pesquisados

Estado	Monitoria paralela	Ferramenta digital	Periodicidade
Bahia	Não	Geral	Quadrimestral
Ceará	Sim	Específica	Indefinida
Espírito Santo	Sim	Geral e específica	Indefinida
Mato Grosso do Sul	Sim	Específica	Indefinida
Minas Gerais	Sim	Geral	Bimestral
Paraná	Não	Geral	Indefinida
Rio de Janeiro	Sim	Geral e específica	Indefinida
Rio Grande do Norte	Não	Geral	Indefinida
Rio Grande do Sul	Não	Geral	Trimestral/semestral
São Paulo	Sim	Geral e específica	Indefinida

Fonte: Elaboração própria, com base nos relatórios de casos estaduais da pesquisa “Planejamento e Gestão Governamental na Esfera Estadual: uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos PPAs”.

A monitoria paralela ocorre na ampla maioria dos estados pesquisados. Merecem destaque os casos de Mato Grosso do Sul, no qual o único sistema de monitoria formalmente constituído está direcionado para os projetos e ações priorizados pelo governo, e do Rio Grande do Sul, no qual a priorização de projetos e ações não se desdobra na construção de um arranjo específico para a monitoria. O uso de ferramenta digital como suporte às atividades de acompanhamento encontra-se disseminado entre os estados pesquisados. Novamente aqui, merece destaque o caso do Mato Grosso do Sul, cuja ferramenta digital é utilizada apenas para o acompanhamento dos projetos e ações prioritários. O Ceará também dispõe de uma ferramenta digital que atende apenas ao acompanhamento da programação considerada como prioritária. No entanto, ao contrário de Mato Grosso do Sul, o governo estadual, com já mencionado, pretende implantar, até o final de 2013, uma nova ferramenta digital para dar suporte ao acompanhamento do conjunto da programação do PPA. Por fim, em apenas três estados – Bahia, Minas Gerais e Rio Grande do Sul – há uma normatização acerca da periodicidade da edição de relatórios de monitoria.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise realizada no presente relatório evidencia a elaboração do PPA como uma atividade institucionalizada na esfera estadual de governo. Tal institucionalização começa a tomar forma em meados dos anos 1990 para adquirir contornos mais sólidos na década seguinte, quando sua elaboração se generaliza entre os estados pesquisados. No entanto, isto não significa que o plano plurianual tenha se transformado num instrumento de planejamento capaz de dar suporte à gestão da estratégia do governo. Ao contrário, o documento se presta, a rigor, ao gerenciamento financeiro e orçamentário dos projetos e ações da administração pública. Como mostram as análises das experiências estaduais referentes ao PPA 2012-2015 que referenciam o presente relatório, sua produção expressa, em larga medida, o cumprimento de uma formalidade, tendo em vista o papel que lhe é atribuído de informar a elaboração da programação orçamentária.

O formalismo presente no processo de elaboração do PPA reflete a reduzida importância política que lhe é usualmente atribuída pelos governos estaduais. Esse desprestígio político do documento se insinua em dois aspectos observados nas experiências dos estados pesquisados. O primeiro tem a ver com a proposição de planos de governo paralelos ao PPA, que constitui uma prática adotada na maior parte dos casos examinados. Nem sempre formalizados, esses planos de governo condensam os projetos e ações priorizados pelo governante, suprimindo um papel que deveria, ou poderia, ser desempenhado pelo PPA. O segundo refere-se à natureza da participação da alta direção na discussão relativa à formulação da programação do plano. Como visto, o envolvimento da alta direção com a construção do PPA caracteriza, predominantemente, como pouco expressivo ou mesmo periférico. O desprestígio do plano, ademais, não é uma prerrogativa do executivo, manifestando-se também na esfera do legislativo. Ainda que os procedimentos adotados pelas Assembleias Legislativas quando da apreciação e aprovação do projeto de lei do PPA enviado pelo executivo apresentem conformação variada, o documento normalmente não desperta a atenção dos deputados, para os quais, o que efetivamente importa é a peça orçamentária.

Desvestido de importância política, a elaboração propriamente dita da programação do PPA assume a configuração de uma atividade de forte matiz técnico. Sua condução envolve, em geral, as diversas secretarias setoriais e entidades vinculadas que compõem a estrutura organizacional da administração pública estadual. Disto decorre um processo descentralizado de planejamento, o que favorece a fragmentação e a setorialização das propostas de intervenção, abrindo espaço para a utilização de critérios de priorização variados, sem uma preocupação com a organicidade do conteúdo do plano. A esse respeito, cabe observar que as diretrizes e objetivos estratégicos propostos com o intuito de orientar a condução da ação planejadora no âmbito dos órgãos setoriais são definidos, quase sempre, de forma muito genérica, pouco contribuindo para atenuar o problema. Raciocínio similar se aplica à coordenação propriamente dita do processo de elaboração, atribuída à secretaria que tem a responsabilidade formal pelo desempenho da função planejadora no âmbito da administração. De fato, o exercício da função coordenadora ancora-se, na ampla maioria dos estados pesquisados, no uso de algum tipo de ferra-

menta digital, o que se faz acompanhar da introdução de formulários a serem preenchidos, de forma a potencializar sua utilização. Se, de um lado, tal prática facilita o exercício da função coordenadora, de outro, contribui para conferir-lhe feições burocráticas, no sentido de se ater, em muito, à alimentação do sistema com as informações demandadas, com a concomitante redução da interlocução e do debate interno aos órgãos setoriais e entre os mesmos, por desnecessários. Numa consequência não pretendida, a articulação e a integração das ações propostas ficam prejudicadas e, com elas, a coerência e a consistência da programação do PPA. A abertura à participação da sociedade no processo de formulação do documento poderia atuar em sentido contrário, ao fomentar a criação de canais de discussão e deliberação acerca da programação do plano. No entanto, a despeito de ser considerada pela ampla maioria dos governos estaduais pesquisados, a interlocução com a sociedade revela alcance limitado, apresentado caráter consultivo ou mesmo apenas informativo.

Das considerações anteriores vem que o principal desafio com o qual o PPA se defronta é transformar-se num instrumento de planejamento capaz de delinear direcionamentos mais objetivos para a atuação do governo, contribuindo, de forma mais efetiva, para a melhoria da gestão pública. De alguma forma, existem indicações de percepção política da necessidade de romper com o formalismo que cerca a elaboração do documento. É o que transparece na disposição manifestada por alguns governos estaduais em acompanhar as inovações na concepção metodológica do PPA 2012-2015 introduzidas pelo governo federal. Outra sinalização na mesma direção são as iniciativas com vistas à incorporação das ferramentas do planejamento estratégico utilizadas na iniciativa privada.

Trata-se, contudo, de um desafio cujo enfrentamento nada tem de trivial. Primeiro, é necessário que o PPA passe a ser percebido e tratado como um instrumento endereçado a expressar as prioridades de governo e a contribuir para conferir-lhes materialidade. Isto implica repensar a concepção do plano, deixando de lado visões de futuro, diretrizes e objetivos estratégicos de conteúdo genérico, para aproximá-la dos problemas e necessidades presentes na realidade concreta com as quais os governos estaduais interagem, sem perder de vista suas competências e atribuições formais e sua capacidade de mobilizar recursos. Segundo, não há como descurar da importância de se recuperar a capacidade operacional dos sistemas estaduais de planejamento, no sentido de sua efetiva profissionalização, consoante as premissas da burocracia weberiana. Embora a pesquisa realizada não tenha se detido no exame da questão, a adoção, na maior parte dos estados pesquisados, de arranjos organizacionais *ad hoc* no processo de elaboração do PPA indica, no mínimo, a ausência de uma estrutura permanente, de conformação sistêmica, para lidar com atividade planejadora na esfera estadual de governo. O recurso à contratação de consultorias privadas para o desempenho de atividades concernentes ao planejamento governamental, utilizado também em alguns estados, é outra sinalização da existência de deficiências estruturais na área.

RELATÓRIOS DE PESQUISA CONSULTADOS

(disponíveis em <http://www.ipea.gov.br/redeipea/>)

CEPAM. Relatório de Pesquisa – Estado de São Paulo. Projeto “Planejamento e Gestão Governamental na Esfera Estadual: uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos PPAs”. Fundação Prefeito Faria Lima / Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, 2013.

CEPERJ. Relatório de Pesquisa – Estado do Rio de Janeiro. Projeto “Planejamento e Gestão Governamental na Esfera Estadual: uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos PPAs”. Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, 2013.

FCAA. Relatório de Pesquisa – Estado do Espírito Santo. Projeto “Planejamento e Gestão Governamental na Esfera Estadual: uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos PPAs”. Fundação Ceciliano Abel de Almeida e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, 2013.

IPECE. Relatório de Pesquisa – Estado do Ceará. Projeto “Planejamento e Gestão Governamental na Esfera Estadual: uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos PPAs”. Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, 2013.

SEMAG. Relatório de Pesquisa – Estado do Mato Grosso do Sul. Projeto “Planejamento e Gestão Governamental na Esfera Estadual: uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos PPAs”. Secretaria de Estado de Meio Ambiente, do Planejamento, da Ciência e Tecnologia de Mato Grosso do Sul e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, 2013.

SEPLAN/BA. Relatório de Pesquisa – Estado da Bahia. Projeto “Planejamento e Gestão Governamental na Esfera Estadual: uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos PPAs”. Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia, Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, 2013.

UFRN. Relatório de Pesquisa – Estado do Rio Grande do Norte. Projeto “Planejamento e Gestão Governamental na Esfera Estadual: uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos PPAs”. Universidade Federal do Rio Grande do Norte e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, 2013.

UFV. Relatório de Pesquisa – Estado de Minas Gerais. Projeto “Planejamento e Gestão Governamental na Esfera Estadual: uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos PPAs”. Universidade Federal de Viçosa e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, 2013.

UNICENTRO. Relatório de Pesquisa – Estado do Paraná. Projeto “Planejamento e Gestão Governamental na Esfera Estadual: uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos PPAs”. Universidade Estadual do Centro-Oeste e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, 2013.

UNISC. Relatório de Pesquisa – Estado do Rio Grande do Sul. Projeto “Planejamento e Gestão Governamental na Esfera Estadual: uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos PPAs”. Universidade de Santa Cruz do Sul e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, 2013.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS ADICIONAIS

Brasil, Flávia P. D.; Carneiro, Ricardo; Teixeira, Lucas M. G. Democracia e inclusão: novos marcos para o planejamento e as políticas urbanas no âmbito local a partir da Constituição Federal de 1988. Cadernos da Escola do Legislativo, vol. 12, n. 18, jan./jun 2010.

Carneiro, Ricardo; Menicucci, Telma M. G. Gestão pública no século XXI: as reformas pendentes. Brasília: IPEA, 2000. (Texto para discussão n. 1686).

Draibe, Sônia. Rumos e metamorfoses: Estado e industrialização no Brasil 1930/1960. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 2004.

Garcia, Ronaldo C. PPA , o que é e o que pode ser. Brasília: IPEA, 2012 (mimeo).

Garcia, Ronaldo C. A reorganização do processo de planejamento do Governo Federal. Brasília: IPEA, 2000. (Texto para discussão n. 726)

Inojosa, Rose Maria. Intersetorialidade e a configuração de um novo paradigma organizacional. Revista de Administração Pública, vol. 32, n. 2, mar./abr. 1998.

Lafer, Celso. O planejamento no Brasil: observações sobre o Plano de Metas (1956-1961). In: Lafer, Bety M. (org.). Planejamento no Brasil. São Paulo: Perspectiva, 2003.

Maciel, Everardo. A crise do planejamento brasileiro. Revista do Serviço Público, vo1. 17, n. 1, jun./set. 1989.

Matos, Patrícia O. Análise dos Planos de Desenvolvimento elaborados no Brasil após o II PND. Piracicaba: Universidade de São Paulo, 2002 (Dissertação, Mestrado em Economia Aplicada).

Matus, Carlos. Política, planejamento e governo. Brasília: IPEA, 1993.

Oliveira, Fabrício A. Economia e política das finanças públicas no Brasil. São Paulo: Hucitec, 2009.

Paulo, Luiz Fernando A. O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. Revista do Serviço Público, ano 61, n. 2, p. 171-187, abr./jun. 2010.

Rezende, Fernando. Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução. In: Cardoso Jr., José Celso (Org.). A reinvenção do planejamento governamental no Brasil. Brasília: IPEA, 2011.

Santos, Eugênio Andrade V. O confronto entre planejamento governamental e o PPA. In: Cardoso Jr., José Celso (Org.). A reinvenção do planejamento governamental no Brasil. Brasília: IPEA, 2011.

Silveira, Mauro C. O processo de formulação da estratégia governamental: um estudo de caso sobre o processo de construção das estratégias do Governo de Minas Gerais. Belo Horizonte: Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais, 2013 (Tese, Doutorado em Administração).

Missão do Ipea

Produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro.

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

SAE

SECRETARIA DE
ASSUNTOS ESTRATÉGICOS
DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

Secretaria de
**Planejamento e Investimentos
Estratégicos**

Ministério do
Planejamento

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
PAÍS RICO É PAÍS SEM POBREZA