

Boletim de Análise Político-Institucional

34

Março 2023

Planejamento e Orçamento nas Escalas Subnacionais



NAÇÕES UNIDAS

CEPAL

ipea

PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO NAS ESCALAS SUBNACIONAIS

Governo Federal

Ministério do Planejamento e Orçamento

Ministra Simone Nassar Tebet

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidenta

Luciana Mendes Santos Servo

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Fernando Gaiger Silveira

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

Luseni Maria Cordeiro de Aquino

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Cláudio Roberto Amitrano

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Aristides Monteiro Neto

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

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Carlos Henrique Leite Corseuil

Diretor de Estudos Internacionais

Fábio Vêras Soares

Coordenador-Geral de Imprensa e Comunicação Social

Antonio Lassance

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

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

Boletim de Análise Político-Institucional

Organizadores

Daniel Pitangueira de Avelino

Felix Garcia Lopez

Natália Massaco Koga

Comitê Editorial

Daniel Pitangueira de Avelino (editor-chefe)

Natália Massaco Koga

Sheila Cristina Tolentino Barbosa

Roberto Pires Messenberg

Joana Luiza Oliveira Alencar

Felix Garcia Lopez

Editores convidados

Leandro Freitas Couto

José Celso Cardoso Junior

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2023

© Nações Unidas 2023

LC/BRS/TS.2023/5

Boletim de Análise Político-Institucional / Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada. – n.1 (2011) - Brasília : Ipea,
2011-

Semestral.

ISSN 2237-6208

1. Política. 2. Estado. 3. Democracia. 4. Periódicos.
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 320.05

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi34>

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesso: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento e da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) ou as dos países que representa.

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

Os Estados-membros das Nações Unidas e suas instituições governamentais podem reproduzir este estudo sem autorização prévia. É solicitado, apenas, que mencionem a fonte e informem à CEPAL sobre essa reprodução.

Este estudo foi elaborado no âmbito do Programa Executivo de Cooperação entre a CEPAL e o Ipea.

A obra retratada na capa deste trigésimo quarto Boletim de Análise Político-Institucional é a tela *Paisagem de Petrópolis*, de Candido Portinari (1903-1962), datada de 1952. Além da inegável beleza e expressividade de suas obras, Portinari tem importância conceitual para um instituto de pesquisas como o Ipea. O "pintor do novo mundo", como já foi chamado, retratou momentos-chave da história do Brasil, os ciclos econômicos e, sobretudo, o povo brasileiro, em suas condições de vida e trabalho: questões cujo estudo faz parte da própria missão do Ipea. A Diest agradece ao Projeto Portinari pela honra de usar obras do artista em sua produção.

Direito de reprodução gentilmente cedido por João Candido Portinari.

Sumário

APRESENTAÇÃO – O PLANO NA PRÁTICA: EXPERIÊNCIAS DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO NOS NÍVEIS SUBNACIONAIS E O PAPEL DO GOVERNO FEDERAL	5
Leandro Freitas Couto José Celso Cardoso Junior	
 PARTE 1 – EXPERIMENTALISMO INSTITUCIONAL E ARRANJOS DE GESTÃO	
 PLANO PLURIANUAL DO ESPÍRITO SANTO 2016-2019: GESTÃO ORIENTADA A RESULTADOS EM AMBIENTE DE AJUSTE FISCAL	13
Márcio Bastos Medeiros	
 PLANO PLURIANUAL DO MARANHÃO 2020-2023 E O EFEITO TRANSBORDAMENTO NO SISTEMA DE PLANEJAMENTO ESTADUAL.....	23
Roberto Santos Matos Maria Juliana de Souza Alves Marco Aurélio de Sousa Martins Raphael Ferreira Vidal	
 COMPATIBILIDADE ENTRE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E PLANO PLURIANUAL NO ESTADO DE SERGIPE.....	35
Jussara Maria Moreno Jacintho Arthur Lincoln Diógenes Guedes Barbosa	
 PPA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO: TRAJETÓRIA RECENTE, FUNÇÕES E PROPOSTAS FUTURAS.....	43
Rafael Abreu Suellem Henriques Nathalia Laquini	
 REPERCUSSÃO DOS CRÉDITOS ADICIONAIS NO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL: ESTUDO NO ORÇAMENTO DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL.....	53
Lazaro Maxwel Borges Anna Karolina Monteiro Reis Alessandro Gustavo Souza Arruda Fernando Thiago	
 INSTITUCIONALIDADE E POTENCIALIDADES DO PLANO PLURIANUAL MUNICIPAL: UMA ANÁLISE DA REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE	65
Luciana Pazini Papi Guilherme Horstmann Pablo Ziolkowski Padilha	
 PARTE 2 – PARTICIPAÇÃO SOCIAL E REGIONALIZAÇÃO A PARTIR DO PLANO PLURIANUAL E ORÇAMENTO	
 PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: DO CASO DE PORTO ALEGRE A APONTAMENTOS PARA UM SISTEMA NACIONAL	81
Álvaro Magalhães	

PARTICIPAÇÃO SOCIAL NOS PPAs ESTADUAIS: VAI DESISTIR OU VAI CONTINUAR?..... 89
Daniel Pitangueira de Avelino

**ORÇAMENTO REGIONALIZADO COMO FERRAMENTA DE COMBATE ÀS DESIGUALDADES SOCIOESPACIAIS:
REFLEXÕES A PARTIR DO PPA 2022-2025 DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO 101**
Pedro de Lima Marin
Mariana Neubern de Souza Almeida

**METODOLOGIAS E ATORES DE FORMULAÇÃO DO PLANO PLURIANUAL MUNICIPAL:
UM ESTUDO DE CASO DO MUNICÍPIO DE CANOAS, RIO GRANDE DO SUL 113**
Luciana Pazini Papi
Pablo Ziolkowski Padilha
Guilherme Horstmann

NOTA FINAL

OUSADIA E TRANSFORMAÇÃO: PROPOSTA PARA REMONTAR O SISTEMA FEDERAL DE PLANEJAMENTO 127
José Celso Cardoso Junior
Leandro Freitas Couto
Ronaldo Coutinho Garcia

APRESENTAÇÃO — O PLANO NA PRÁTICA: EXPERIÊNCIAS DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO NOS NÍVEIS SUBNACIONAIS E O PAPEL DO GOVERNO FEDERAL¹

Leandro Freitas Couto²
José Celso Cardoso Junior³

O Brasil tem assistido, nos últimos anos, a um processo de fragilização de organizações, processos e instrumentos de planejamento governamental no nível federal. Ainda em 2019, o governo Bolsonaro apresentou ao Congresso Nacional uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC) para a retirada do Plano Plurianual (PPA) do quadro constitucional, um ato bastante simbólico do esvaziamento das funções de planejamento no Poder Executivo. Após a extinção do Ministério do Planejamento, com a criação do superministério da Economia, no início da sua gestão, o que havia sobrado de estrutura institucional da antiga Secretaria de Planejamento foi incorporado à Secretaria de Orçamento Federal, como uma subsecretaria do PPA.

A fragilização do planejamento no Poder Executivo é convergente com outro movimento que marca destacadamente o atual regime de governança orçamentária no Brasil, que é a ascensão do Poder Legislativo como definidor de prioridades no orçamento público. Não apenas as emendas impositivas se consolidaram, como as transferências especiais facilitaram a sua execução, no que ficou conhecido como “emendas pix”. Assim, no governo Bolsonaro, as emendas de relator (RP 9) ganharam uma dimensão três a quatro vezes maior que o verificado em governos anteriores, desde o primeiro governo Lula (Faria, 2022).

Dessa maneira, a retomada do protagonismo do Poder Executivo na definição de agendas, desenho e implementação de políticas públicas passará, necessariamente, pelo resgate da função planejamento e pela revisão do processo orçamentário. O atual regime de governança orçamentária institucionalizado a partir da promulgação da Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016, a chamada Emenda do Teto de Gastos, no qual se denota instabilidade das regras e práticas que regulam o orçamento público, pode estar dando lugar a um novo arranjo, o que abre a possibilidade para reposicionamento desses processos.

Nesses termos, fortalecer a institucionalidade do planejamento governamental e recuperar funcionalidades do seu principal instrumento de médio prazo, retomando seu papel na orientação das decisões alocativas, parece ser um caminho mais sólido. Para tanto, as capacidades estatais já instaladas, bem como novas que precisem ser criadas, terão que ser ativadas politicamente (Centeno, Kohli e Yashar, 2017).

Diante disso, esta edição especial do *Boletim de Análise Político-Institucional* (Bapi) sobre planejamento e orçamento nos níveis subnacionais se apresenta com um duplo propósito. Em primeiro lugar, resgatar o esforço de pesquisa do Ipea na compreensão das experiências subnacionais em

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi34apresenta>

2. Analista de planejamento e orçamento na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Diest/Ipea).

3. Técnico de planejamento e pesquisa na Diest/Ipea.

planejamento e orçamento, esticando o olhar para alcançar também algumas experiências municipais e casos que destaquem as conexões com o processo orçamentário. Nessa linha, há aqui convergências com a experiência do Instituto Latino-Americano de Planejamento Econômico e Social da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Ilpes/CEPAL), parceiro deste projeto, que mantém um observatório regional de planejamento para o desenvolvimento na América Latina e Caribe.

Em segundo lugar, observar quais funcionalidades de estados e municípios têm relacionado ao PPA, identificando elementos que, de um lado, demonstrem a utilidade do instrumento para os arranjos de planejamento, orçamento e gestão e, de outro, inspirem ou reforcem apostas que possam vir a ser feitas no plano federal. A lacuna na regulamentação específica sobre o plano, que viria a ser definida numa nova lei de finanças prevista na Constituição de 1988, deixa margem para experimentalismos institucionais nos diferentes níveis da Federação com relação ao instrumento. Ainda que o PPA seja um instrumento meramente formal para muitos entes, alguns casos, mesmo selecionados de forma aleatória, podem revelar aspectos úteis para a experiência federal e refutar a tese da disfuncionalidade do plano para a administração pública, evitando com isso que seja excluído do marco constitucional.

No próprio governo federal, o PPA foi assumindo funcionalidades diferentes ao longo dos anos. Até 2000, os primeiros PPAs feitos pós-Constituição tiveram apenas um caráter formal, mais próximo de uma carta de intenções com um rol de projetos sem conexão com o orçamento. Já o PPA 2000-2003 assumiu um papel central de gestão de prioridades, informado pela experiência anterior de gestão do Brasil em Ação. No período seguinte (PPA 2004-2007), o plano ganhou destaque como mecanismo de participação social e gestão territorial, tendo perdido a função de gestão de prioridades, estas deslocadas para outros arranjos, tais como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) a partir de 2007 e, posteriormente, o Minha Casa Minha Vida, entre outros exemplos, já no âmbito do PPA 2008-2011. Nesse curso, o PPA assumiu diferentes roupagens metodológicas, as quais devem ser avaliadas a partir das funções politicamente a ele delegadas (Couto e Cardoso Junior, 2020).

No curso deste boletim, o conjunto de artigos destaca alguns elementos a partir das experiências subnacionais relacionadas às diferentes funções que o PPA tem assumido nas distintas realidades da administração pública nacional. Quanto aos arranjos institucionais, a articulação entre instrumentos e processos de planejamento e orçamento, considerando planos de longo prazo, plano plurianual e a elaboração e gestão do orçamento, bem como a construção de capacidades técnico-burocráticas na área são temas em destaque. Do ponto de vista das funções assumidas pelo PPA, o conjunto de textos destaca os temas da participação social, coordenação intragovernamental e articulação federativa, enfatizando ainda a perspectiva regional/territorial do planejamento.

Desse modo, para além desta apresentação, este boletim foi organizado em duas partes, em que os artigos foram agrupados dialogando com as perspectivas aqui expostas. O primeiro conjunto, com seis textos, explora arranjos institucionais e inovações no processo de planejamento, discutindo metodologias, relação entre os instrumentos e capacidades estatais envolvidas e necessárias para ativação das potencialidades do PPA nos níveis subnacionais. O segundo bloco traz quatro artigos que versam sobre duas funções associadas ao plano nos casos apresentados, em diálogo constante com experiências também testadas no governo federal, de participação social e regionalização.

O primeiro artigo, de autoria de Márcio Bastos Medeiros, recupera a experiência de elaboração e gestão do PPA 2016-2019 no estado do Espírito Santo, reforçando sua articulação com outros instrumentos de planejamento e gestão governamental, em especial os planos estratégicos de longo prazo, construídos com envolvimento de setores da sociedade capixaba. Outro elemento importante do arranjo institucional construído na experiência do Espírito Santo foi a aproximação entre o PPA e o escritório de projetos que fazia a gestão estratégica dos projetos prioritários. Ainda que a gestão do plano não tenha apropriado a gestão de prioridades, as articulações institucionais construídas parecem ter reforçado mutuamente as duas funções.

No segundo artigo do primeiro bloco, Roberto Santos Matos, Maria Juliana de Souza Alves, Marco Aurélio de Sousa Martins e Raphael Ferreira Vidal trazem o caso do PPA 2020-2023 do estado do Maranhão e seu efeito transbordamento no sistema de planejamento estadual. Na contramão da fragilização do instrumento no nível federal, o estado buscou trazer inovações que fortaleceram a cultura do planejamento no estado, com a valorização do uso de evidências, transparência e participação, e que transbordaram para as administrações municipais. O fortalecimento institucional do planejamento estadual fortaleceu seu papel para o diálogo com os municípios, com possíveis desdobramentos para a gestão pública municipal, o que acarretaria a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos maranhenses. Essas práticas, vale dizer, ganharam reconhecimento de boas práticas relacionadas à Agenda 2030 de implementação dos objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS).

Na mesma linha, o artigo de Jussara Jacintho e Arthur Barbosa vai explorar as complementaridades e sobreposições entre os processos de elaboração e gestão do plano estratégico de governo do estado de Sergipe para a gestão 2019-2022 e do PPA para o período 2020-2023. Os autores apontam a importância da criação de um arranjo organizacional capaz de coordenar os dois processos de forma mais integrada e, a partir daí, também a busca pela integração dos procedimentos de gestão dos dois instrumentos. A concorrência entre diferentes instrumentos de planejamento pode gerar duplicação de esforços e desperdícios de recursos públicos. Resta em aberto o questionamento das motivações que levam ao deslocamento do planejamento estratégico governamental para estruturas e processos paralelos ao PPA, o que parece ser replicado em outras experiências, inclusive na escala federal.

O artigo de Rafael Abreu, Suellem Henriques e Nathalia Laquini traz uma leitura a respeito dos avanços e desafios que ainda persistem para o PPA do estado do Rio de Janeiro. O distanciamento da gestão do plano em relação ao centro do governo remete o instrumento de médio prazo do planejamento a uma função assessoria, que, diante da estabilidade política que o estado atravessou nas últimas gestões, não conseguiu desempenhar funções relevantes. Em contrapartida, buscou-se reforçar as relações do órgão central de planejamento com as contrapartes setoriais, reforçando o caráter técnico do planejamento em contraposição ao seu componente político. A partir daí, são estruturadas apostas para o próximo ciclo, envolvendo elementos técnicos importantes, na ausência dos direcionamentos políticos.

Na sequência, Lazaro Borges, Anna Karolina Monteiro, Alessandro Arruda e Fernando Thiago apresentam estudo de caso do estado do Mato Grosso do Sul, a respeito da repercussão dos créditos adicionais ao orçamento sobre o planejamento estadual. Apesar de os números gerais serem coerentes, escondem uma importante desigualdade setorial, em que classificações funcionais específicas tiveram imprecisões relevantes na orçamentação, o que pode denotar fragilidades no planejamento setorial.

O primeiro bloco se encerra com artigo de Luciana Papi, Guilherme Horstmann e Pablo Ziolkowski Padilha, com um olhar sobre a institucionalidade dos planos plurianuais na região metropolitana de Porto Alegre. Em síntese, os autores apontam os avanços alcançados na institucionalização do PPA nos municípios envolvidos, bem como as lacunas ainda observáveis considerando as capacidades burocráticas e administrativas necessárias. Em destaque, reforçam o papel do governo federal no estímulo e na capacitação à elaboração e implementação de PPAs que induzam o desenvolvimento no nível local, bem como salientem a perspectiva de articulação federativa para o fortalecimento da função planejamento em escala nacional.

O segundo bloco de artigos foca em participação social e regionalização a partir do PPA. Em diálogo direto com o artigo anterior, o bloco é aberto por uma reflexão sobre a constituição de um sistema nacional de planejamento e orçamento com base nos ensinamentos da experiência de implementação do Orçamento Participativo de Porto Alegre. De autoria de Álvaro Magalhães, a análise considera alguns elementos comuns que deveriam articular esse sistema: o caráter estratégico do planejamento e orçamento; a construção de metodologias propícias à participação cidadã e pactuação de resultados; a necessária coordenação horizontal de governo; a integração com diretrizes de longo prazo, planos setoriais e projetos em múltiplas escalas; e os desafios colocados à coordenação vertical ou interfederativa.

O segundo artigo, de Daniel Pitangueira de Avelino, faz uma análise partindo do nível federal para os governos estaduais, focada nas experiências de promoção de participação social nos PPAs de estados selecionados. Recuperando pesquisa anterior sobre o tema realizada pelo Ipea, o artigo analisa se nos estados da Bahia, do Rio Grande do Sul e do Ceará as mais destacadas estratégias de participação identificadas em 2014 persistiram até o PPA vigente para o período 2020-2023. Vale destacar a associação identificada pelo autor nos casos de maior sucesso e consolidação das experiências de participação social com o componente territorial na elaboração dos seus planos, participativos e regionalizados, casos de Bahia e Ceará.

Na mesma linha, a regionalização é tema do artigo de Pedro Marin e Mariana Almeida, que destaca o orçamento regionalizado como ferramenta de combate às desigualdades socioespaciais, com reflexões propostas a partir do PPA 2022-2025 do município de São Paulo. Segundo os autores, a experiência de São Paulo indica que a classificação geográfica das despesas, uma etapa inicial do processo de territorialização do planejamento, pode ser importante não apenas para aumentar a transparência e a participação cidadã no orçamento mas também para que os tomadores de decisão nos municípios possam desenvolver melhores estratégias de alocação de recursos, permitindo que as regiões mais vulneráveis sejam privilegiadas na destinação de investimentos e serviços públicos. A regionalização também tem potencial de servir como plataforma para integração e cooperação entre políticas públicas sob responsabilidade de secretarias diferentes, ampliando a efetividade da ação pública.

Por fim, fecha o bloco o artigo de Luciana Papi, Guilherme Horstmann e Pablo Ziolkowski Padilha sobre participação e intersectorialidade na elaboração do PPA municipal de Canoas, no Rio Grande do Sul. Os autores recuperam a tradição participativa no planejamento do município, mas indicam que no último ciclo a participação dos atores setoriais e sociais no processo de elaboração do plano teve um viés apenas consultivo, tanto por parte da população quanto das burocracias, referendando o programa de governo eleito. O texto reforça, portanto, a necessidade

de fortalecimento da cultura de planejamento para a consolidação de práticas participativas ao longo de todo o ciclo do PPA.

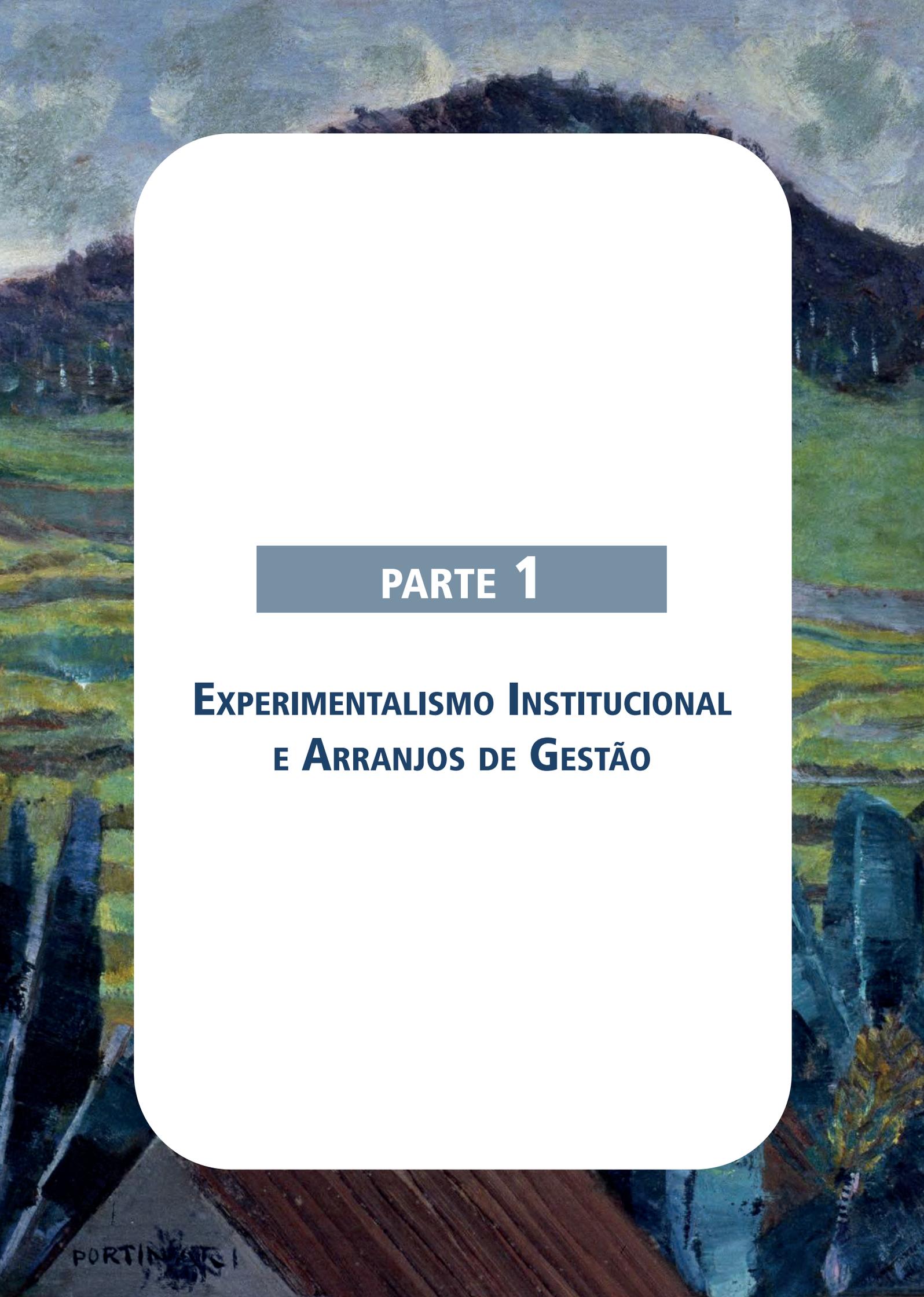
Dialogando com os temas levantados nos artigos apresentados neste Bapi, fechando a publicação temos uma nota propositiva para a estruturação de um sistema de planejamento e coordenação. Embora escrita ao calor do processo de transição governamental vivenciado no Brasil entre os meses de novembro e dezembro de 2022, a nota propõe um redesenho da estrutura organizacional do setor, na alçada da Presidência da República, que efetive várias funções remetidas ao núcleo de governo, agregando a direcionalidade e o dinamismo essencial às atividades de planejamento. Para tanto, são consideradas essenciais a centralidade política, a articulação e coordenação, a temporalidade e direcionalidade, a participação social, a dimensão territorial, a integração entre planejamento e orçamento e a necessidade de promoção de transformação das realidades vigentes, razão de ser, ao fim e ao cabo, da função de planejamento governamental. Hoje sabemos que essa proposta não foi integralmente incorporada ao redesenho ministerial inicial do terceiro mandato de Lula da Silva, mas igualmente sabemos que partes dela foram absorvidas na configuração do novo Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO). Ademais, queremos crer que ao menos o espírito geral de nossa proposta para a criação de um ministério exclusivo a cuidar dos temas da gestão pública e da agenda mais ampla e transversalmente estruturante da transformação do Estado tenha também sido de alguma forma contemplada pelo novo Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI).

Assim, espera-se renovar os debates acerca dos arranjos institucionais necessários para resgatar, aprofundar e consolidar as funções essenciais do planejamento, em especial aquelas que devem ser acionadas a partir da articulação dos planos com o orçamento. O olhar lançado às estruturas e aos processos envolvendo planejamento e orçamentação dos entes subnacionais não apenas identificou experiências exitosas na utilização do PPA, como apontou esforços depreendidos para sua valorização, os quais, em especial, enfatizam a necessidade de compreensão do planejamento e do orçamento a partir da promoção federal, num processo de articulação federativa, para que superem o formalismo e se convertam em instrumentos para o desenvolvimento local, regional e nacional.

Esta edição temática do Bapi cumpre, portanto, esse papel. Boa leitura.

REFERÊNCIAS

- CENTENO, M. A.; KOHLI, A.; YASHAR, D. J. Unpacking states in the developing world: capacity, performance and politics. *In*: CENTENO, M. A.; KOHLI, A.; YASHAR, D. J. (Ed.). **States in the Developing World**. Cambridge: Cambridge University Press, 2017, p. 1-32.
- COUTO, L. E.; CARDOSO JUNIOR, J. C. **A função dos planos plurianuais no direcionamento dos orçamentos anuais**: avaliação da trajetória dos PPAs no cumprimento da sua missão constitucional e o lugar do PPA 2020-2023. Brasília: Ipea, 2020. (Texto para Discussão, n. 2549).
- FARIA, R. **O desmonte da caixa de ferramentas orçamentárias do Poder Executivo e o controle do orçamento pelo Congresso Nacional**. São Paulo: SciELO Preprints, 2022. Disponível em: <<https://repository.scielo20.org/index.php/scielo/preprint/view/4875>>.

The background is an impressionist landscape painting. It features a dark, silhouetted mountain range in the upper portion, with a sky of soft, blended colors like blue, grey, and white. Below the mountains, there are rolling hills and fields in various shades of green, yellow, and blue, suggesting a misty or overcast day. The brushwork is visible and textured. In the bottom left corner, there is a signature that reads "PORTINHO 1".

PARTE 1

EXPERIMENTALISMO INSTITUCIONAL E ARRANJOS DE GESTÃO

PLANO PLURIANUAL DO ESPÍRITO SANTO 2016-2019: GESTÃO ORIENTADA A RESULTADOS EM AMBIENTE DE AJUSTE FISCAL¹

Márcio Bastos Medeiros²

1 INTRODUÇÃO

O artigo trata da estrutura e do processo de elaboração e gestão do Plano Plurianual (PPA) 2016-2019 do estado do Espírito Santo e sua articulação com instrumentos de orçamentação e gestão adotados pelo governo estadual na administração 2015-2018.

O texto constitucional do Espírito Santo não destoa de seus congêneres, atribuindo ao PPA competência ampla sobre as ações de governo organizadas segundo a programação nele instituída. De acordo com a Constituição do estado, o PPA do Espírito Santo tem o papel de estabelecer, “de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública estadual, direta e indireta, para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada” (Espírito Santo, 1989).

2 PLANEJAMENTO DE LONGO PRAZO DO ESTADO – NÃO DO GOVERNO

O ponto de partida de elaboração do PPA – a definição de suas diretrizes – considera o peculiar histórico de planejamento estratégico de longo prazo de que goza o Espírito Santo. No ciclo contemporâneo, o estado teve sua estratégia de longo prazo moldada no Plano de Desenvolvimento Espírito Santo 2025 (ES2025), lançado em 2006.

O ES2025 visava “buscar o desenvolvimento em todas as suas dimensões [...] e fazê-lo a partir de uma agenda transparente e organizada, que explicita metas e defina projetos e que seja *gerida de forma compartilhada entre entidades públicas, privadas e não governamentais*” (Espírito Santo, 2006, grifo nosso). Esse trecho da motivação do ES2025 explicita seu caráter supragovernamental.

A elaboração do plano contou com o engajamento de entidades de relevo na cena capixaba daqueles dias, em especial, a Petrobras e o movimento Espírito Santo em Ação, que tem por missão, como está explícito no *site* da organização, “mobilizar a classe empresarial do Espírito Santo para fortalecer o ambiente de negócios e o desenvolvimento sustentável, contribuindo para a construção de uma sociedade melhor e mais justa”.³

Em 2013, o ES2025 foi revisitado, e um novo plano, elaborado. O Plano de Desenvolvimento Espírito Santo 2030 (ES2030), derivado dessa empreitada, consolidou “o resultado dos *esforços de diversas figuras públicas e privadas e de uma ampla participação social*, com o fim de se construir um futuro melhor para o Espírito Santo” (Espírito Santo, 2013, grifo nosso).

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi34art1>

2. Analista de planejamento e orçamento do Ministério do Planejamento e Orçamento.

3. Disponível em: <<https://es-acao.org.br/conheca-o-es-em-acao/>>.

A relevância desses planos estratégicos de longo prazo, para além de sua estrutura e conteúdo, está no fato de terem influenciado a elaboração dos PPAs de quatro mandatos consecutivos: 2007-2010 e 2015-2018 (Paulo Hartung); 2011-2014 e 2019-2022 (Renato Casagrande), a despeito de os governantes se encontrarem em campos políticos antagônicos. Isso foi possível, em boa medida, pela característica relatada de que são planos elaborados não apenas pela equipe governamental mas que contavam com a participação de segmentos representativos da sociedade, que acabaram por cobrar dos candidatos ao Executivo estadual respeito e alinhamento aos objetivos do plano de longo prazo.

3 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E GESTÃO DE PROJETOS

O modelo de planejamento adotado no Espírito Santo compreende, ainda, a construção de planejamento estratégico do governo abrangendo os quatro anos de mandato. Para tanto, parte-se do plano de desenvolvimento de longo prazo (ES2030), incorporam-se os desafios e as promessas de campanha presentes no programa de governo do candidato eleito, além de, conforme consta no *site* da Secretaria de Economia e Planejamento (SEP), “diagnósticos, análises e reuniões com a equipe de governo”.⁴

O ponto alto do processo é a realização, ao final do primeiro trimestre do primeiro ano do mandato, de um seminário de planejamento estratégico, que costuma contar com a participação de todo primeiro e segundo escalões do governo, sendo costumeiramente repetido nos anos seguintes para atualização. Como produto do planejamento estratégico, um documento contendo a estratégia de governo é redigido, publicado e divulgado, servindo de referência para a elaboração do PPA e de guia para a gestão estratégica.

Outra prática da administração capixaba que valoriza a ação planejada de governo é o desenvolvimento gradual e consistente de uma estrutura de gestão estratégica baseada em carteira de projetos, o escritório de projetos do governo do Espírito Santo (project management office – PMO/ES).

Implantado em 2007, o PMO/ES, alinhado

com secretários de Estado, diretores e gerentes de projetos das secretarias e órgãos da administração estadual (...) atua em dois níveis: gerenciando e monitorando intensivamente (...) projetos estruturantes, e realizando monitoramento menos frequente das demais prioridades definidas no processo de planejamento estratégico.⁵

Compete, ainda, ao PMO/ES padronizar processos de governança e realizar gestão de projetos na administração estadual, além de oferecer orientações, métodos e ferramentas para os gerentes de programas e projetos de secretarias e órgãos.

Com estrutura própria e consolidada para o gerenciamento de projetos no estado, o governo do Espírito Santo garante dinamismo a uma das etapas mais desafiadoras da gestão do PPA: o gerenciamento e monitoramento de sua programação. Por já fazer parte da cultura organizacional da administração do estado, o diálogo com os diversos órgãos em relação a programas, projetos e estratégia, por ocasião da formulação do PPA torna-se bastante facilitado quando comparado com outros entes.

4. Disponível em: <<https://planejamento.es.gov.br/planejamento-estrategico>>.

5. Disponível em: <<https://www.es.gov.br/Noticia/escritorio-de-projetos-e-um-dos-elementos-de-modernizacao-e-profissionalizacao-da-maquina-publica-diz-governador>>.

4 PPA VOLTADO PARA RESULTADOS COM RESPONSABILIDADE FISCAL

A conjuntura da elaboração do PPA 2016-2019, no início do exercício de 2015, impunha severas restrições fiscais – que viriam a se intensificar ainda mais ao longo da vigência do plano – ao governo capixaba. Com dezenove dias de mandato, o governador submeteu à Assembleia Legislativa uma emenda substitutiva ao Projeto de Lei nº 235/2014, que tratava da proposta orçamentária para o exercício de 2015 e que tramitava desde setembro de 2014.

Na mensagem encaminhada à Assembleia, o governo estimava a receita projetando uma

queda de R\$ 1,4 bilhão no valor do orçamento estadual, comparativamente ao Projeto de Lei em tramitação na Assembleia, o que representa expansão nominal bem mais moderada (7,4%) em relação à execução de 2014, comparativamente à estimativa anterior (+16,5%) (Espírito Santo, 2015a).

Importante registrar que a propositura de um substitutivo reduzindo a estimativa das receitas do estado em quase 9% (R\$ 1,4 bilhão em R\$ 16,0 bilhões) não teria tido êxito apenas pela consistência técnica dos estudos que o embasaram.

Paralelamente à reavaliação das receitas, o governador costurou com os chefes dos demais poderes, do Ministério Público Estadual e da Defensoria Pública do Estado um acordo em que previa que, caso houvesse excesso de arrecadação, o excedente seria repartido proporcionalmente com todos os poderes e órgãos autônomos a fim de recompor/expandir seus orçamentos.

Nos exercícios seguintes, maior controle e previsibilidade passaram a constar da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), distensionando de maneira efetiva o conflito histórico acerca dos valores que viriam a ser alocados para cada poder ou órgão autônomo. De acordo com o parágrafo único do art. 16 da Lei nº 10.257/2014, “Os Poderes Legislativo e Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública encaminharão ao Poder Executivo suas respectivas propostas orçamentárias até 12.9.2014” (Espírito Santo, 2014).

Segundo o § 1º do art. 16 da Lei nº 10.395/2015,

as propostas orçamentárias dos órgãos do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública terão, como limites das despesas correntes e de capital em 2016, o valor do conjunto de suas dotações fixadas na Lei Orçamentária de 2015 corrigido em 5,64% (cinco inteiros e sessenta e quatro centésimos por cento) (Espírito Santo, 2015b).

A elaboração do PPA 2016-2019 se deu nesse contexto. Ainda no campo da gestão fiscal responsável, o governo adotou já no segundo dia de mandato o Decreto nº 3755-R,⁶ que estabeleceu diretrizes e providências para contenção de gastos e o Decreto nº 3756-R,⁷ que dispôs sobre a Política de Gestão Pública (Espírito Santo, 2015d).

Esses decretos contavam com comitês, respectivamente, de controle e gestão, com assento das principais autoridades do executivo estadual (secretários de Governo, de Economia e Planejamento, de Fazenda e de Gestão e Recursos Humanos). Os comitês de controle e redução de gastos públicos e o de gestão governamental tiveram papel fundamental na organização das contas públicas e da agenda de prioridades do governo.

6. Disponível em: <<https://ioes.dio.es.gov.br/portal/visualizacoes/pdf/3006/#e:3006>>.

7. Disponível em: <<https://ioes.dio.es.gov.br/portal/visualizacoes/pdf/3006/#e:3006>>.

Nesse contexto de severo ajuste fiscal, o PPA 2016-2019 foi elaborado. O conteúdo do PPA procurou primeiramente atender às metas estratégicas definidas no ES2030, mensuradas por indicadores previamente estabelecidos naquele plano de desenvolvimento.

Como produto do planejamento estratégico para 2015, as Orientações Estratégicas 2015-2018 do governo do estado do Espírito Santo catalisaram os principais desafios, resultados finalísticos, diretrizes e entregas para a sociedade por área de resultado do governo. Nesse documento o governo ratificava o que viria a ser o mote daquela gestão: “Planejar para entregar mais resultados à sociedade com menos recursos disponíveis”. E esclarecia, ainda, que aquela lógica não queria “dizer, somente, cortar custos: significa racionalizar processos, melhorar a gestão do estado e, fundamentalmente, fazer as escolhas certas daquilo que é mais importante, que não pode deixar de ser feito para alcançar os resultados que a sociedade precisa e espera do governo” (Espírito Santo, 2015c).

Definidas as diretrizes no planejamento estratégico, elas foram então submetidas a audiências públicas, que, a partir do exercício de 2015, passaram a ocorrer simultaneamente no ambiente físico, presencial, e no ambiente virtual, ampliando a possibilidade de participação da sociedade, sem discriminar a natureza da contribuição em razão de ser apresentada presencialmente ou à distância.

Para superar esse desafio, a SEP desenvolveu, com sua equipe própria de tecnologia, *software* específico que captava as contribuições nas mais variadas plataformas (computador, *tablet* ou celular), analisava a qualidade dos registros e divulgava em formatos pré-definidos a intensidade da participação por município (*ranking* de participação), a quantidade de contribuições por área de resultado e extratos dessas contribuições.

A ferramenta consiste em uma página da internet em que o cidadão se identifica e escolhe uma das dez microrregiões de planejamento e uma área estratégica de atuação do governo (no ciclo 2016-2019 foram dez áreas). O cidadão deve destacar qual ou quais desafios formulados no planejamento estratégico considera relevantes para aquela área e oferecer um detalhamento – texto especificando abrangência, localização, urgência, por exemplo – desses desafios.

Ao participante é facultado oferecer uma contribuição livre caso os desafios listados não compreendam o que gostaria de ver expresso naquela área estratégica. O processo pode ser repetido para quantas áreas e/ou microrregiões desejar contribuir.⁸

Importante considerar que o formato de divulgação devia respeitar e privilegiar os diferentes ambientes em que o cidadão participante se encontrava, fosse nos teatros e auditórios presenciais (telões), ou mesmo pelas telas do computador, *tablet* ou celular.

Finda a etapa de elaboração da base estratégica do PPA, passou-se à estruturação da programação por área de resultado, considerando em cada uma delas os órgãos e unidades orçamentárias cujas competências possuíam algum grau de afinidade com as diretrizes já definidas.

Para essa etapa do processo foram estabelecidos previamente limites de recursos para cada um dos órgãos segundo a estimativa de arrecadação da receita para os exercícios de 2016 a 2019, possibilitando que o esforço de estruturação dos programas do PPA também servisse, de forma integrada, ao processo de elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2016.

8. A ferramenta está disponível em: <www.orcamento.es.gov.br>.

Para estruturar a programação, os órgãos setoriais e suas unidades (secretarias e entidades vinculadas) contaram com o apoio metodológico de um ou mais técnicos da Subsecretaria de Orçamento (Subeo)/SEP e, concluída a proposta, participaram de reuniões de validação com a equipe de qualidade da programação, também da Subeo/SEP.

Três desafios principais pautaram o processo de estruturação de programas, conforme listados a seguir.

- 1) Foco – como o cenário era de muita escassez de recursos, foi fundamental estruturar uma programação capaz de alcançar os resultados sem dispersar esforços.
- 2) Orientação – estruturar a programação do PPA e da Lei Orçamentária Anual (LOA) de modo a solucionar problemas ou atender às demandas da sociedade. Evitar que os órgãos orientassem suas ações para as próprias instituições exigia atenção constante.
- 3) Simplificação – a programação precisava se comunicar com a sociedade. O excessivo detalhamento, muitas vezes importante para a burocracia estatal mas por vezes confuso e sem sentido para o cidadão, passaria a explorar a ferramenta do plano orçamentário (PO) para registro.

O PO teve origem no governo federal, em 2012, para vigorar a partir do orçamento de 2013 e foi conceituado como sendo

uma identificação orçamentária, de caráter gerencial (não constante na LOA), vinculada à ação orçamentária, que tem por finalidade permitir que tanto a elaboração do orçamento quanto o acompanhamento físico e financeiro da execução ocorram num nível mais detalhado do que o do subtítulo (localizador de gasto) da ação (Brasil, 2012).

No Espírito Santo, a implantação do PO no processo orçamentário ocorreu no exercício de 2014, mas seu uso foi difundido com a elaboração da programação do PPA 2016-2019 e da LOA 2016. Essa medida possibilitou ao estado tornar a programação do PPA mais enxuta, sem perder a integração com a LOA e sem criar atributos específicos, como foram o caso das iniciativas no PPA federal.

Integrado ao processo orçamentário, o PPA promoveu profunda revisão do conjunto de ações, valorizando seus fins e explorando os POs, de modo ainda mais flexível que no governo federal. Na estrutura do Sistema Integrado de Gestão das Finanças Públicas do Espírito Santo (Sigefes), o PO “poderá ser vinculado a um *Órgão* e a uma *e/ou* todas as *Unidades Orçamentárias* vinculadas a esse *Órgão*, a uma *Microrregião* e a um *Tipo de Plano Orçamentário*” (Espírito Santo, 2019).

O PO tornou-se importante ferramenta de rastreabilidade da despesa, uma vez que seu código não está limitado a um órgão ou unidade orçamentária e sua classificação por tipo de PO possibilita marcar qualquer segmento da dotação orçamentária para os fins que se deseja monitorar: projetos estratégicos, agendas transversais, emendas parlamentares etc. Assim, um projeto estruturante que possui dinâmica própria e ritmo de ajuste diverso do processo orçamentário passou a ter o financiamento de suas etapas identificado na programação orçamentária por PO, ensejando ajustes no orçamento apenas se – e quando – distanciassem da finalidade do gasto especificado na LOA.

Para o PPA, o PO, além de ter possibilitado o enxugamento da programação sem perda de informação, abriu oportunidade de aperfeiçoar o gerenciamento e o monitoramento, por permitir que se recorte o orçamento (instrumento de realização do plano) das mais variadas formas para fins gerenciais.

Um dos grandes avanços na gestão do PPA com a utilização dos POs no detalhamento da programação foi a integração programática com o PMO/ES.

O monitoramento dos projetos estratégicos caminhava em paralelo à gestão dos programas e ações do PPA e dos orçamentos, sem registrar a informação dos recursos alocados nesses instrumentos e executados pela administração estadual. Essa dissociação exigia rodadas exaustivas – e pouco efetivas – de alinhamento *ex post* do conteúdo do PPA com os dados atualizados dos projetos estratégicos.

A partir do PPA 2016-2019, com sua programação ajustada à estratégia e detalhada em POs associados aos projetos do PMO/ES, agregou-se valor ao monitoramento, que passou a contar com dados de alocação e execução para cada uma das linhas de ação trabalhadas pelo PMO/ES.

Nessa mesma lógica, na elaboração do PPA 2016-2019 houve um esforço em se privilegiar os indicadores constantes das orientações estratégicas e monitorados pelo PMO/ES de modo a se trabalhar com um único painel de indicadores que atendessem tanto ao monitoramento do PMO/ES quanto à gestão do PPA.

A agenda de monitoramento dos indicadores contava com análise semestral, razão pela qual se preferia, sempre que possível, indicadores que possuíssem ao menos essa periodicidade.

5 MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A gestão do PPA não estaria completa sem um eficiente processo de avaliação. Originalmente, a avaliação do PPA 2016-2019 limitava-se a um processo anual baseado nas informações de execução registradas no Sigefes. Em síntese, “para cada programa são demonstradas as execuções física e financeira das ações que o compõem, abrangendo todos os órgãos do Poder Executivo, além dos Poderes Legislativo e Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública” (Espírito Santo, 2017).

Contudo, em 2017, o governo instituiu o Sistema de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (SiMAPP) e o fez por meio da publicação da Lei nº 10.744, de 5 de outubro de 2017,⁹ buscando torná-lo *perene* e não apenas instrumento de uma gestão ou PPA específico.

O SiMAPP foi a resposta do governo do Espírito Santo “diante da importância de se trazer para dentro da administração pública o monitoramento e a avaliação sistemáticos, padronizados e coordenados com o ciclo de planejamento e orçamento”. É concebido, portanto, com “a missão de promover a tomada de decisão a partir de evidências, otimizando o gasto para a obtenção de resultados” (IJSN, 2018).

O modelo de atuação do SiMAPP prevê que sejam realizadas avaliações das políticas elencadas no Plano Estadual de Monitoramento e Avaliação, documento de vigência anual que enumera as políticas selecionadas para avaliação naquele ciclo.

9. Disponível em: <<http://www.ijsn.es.gov.br/attachments/article/6013/Lei-10744-de-2017-Simapp.pdf>>.

Além de promover a avaliação seletiva, compete ainda à estrutura do SiMAPP orientar os órgãos da administração na condução de suas avaliações e formar pessoal em técnicas de avaliação de políticas públicas.

Diante da necessidade de colocar em prática os processos de avaliação, o SiMAPP assumiu algumas premissas, conforme a seguir.

- 1) Procurou adotar soluções de baixo custo, reconhecendo que diante do cenário de ajuste fiscal não haveria folga de recursos para a atividade de avaliação.
- 2) Recorreu às estruturas existentes, propiciando rápida capacidade de resposta e sustentabilidade, penetrando na cultura das organizações por suas próprias entranhas.
- 3) Preocupou-se em formar servidores, entendendo ser fundamental que o monitoramento e avaliação façam parte do conjunto de habilidades dos profissionais de gestão de políticas públicas.
- 4) Aproximou-se da academia, propiciando permanente atualização e rigor metodológico.
- 5) Buscou parcerias internas e externas ao governo, promovendo a cooperação de instituições que desenvolvem monitoramento e avaliação.

A estrutura de governança do SiMAPP prevê que o governador estabelece as diretrizes estratégicas; uma comissão de análise estratégica aprova o Plano Estadual Anual de Monitoramento e Avaliação; o Núcleo de Monitoramento e Avaliação coordena as atividades do plano e dissemina a cultura de avaliação; e o Centro de Monitoramento e Avaliação realiza os monitoramentos e avaliações definidos no plano. Por fim, o órgão responsável pela política pública avaliada pactua ajustes na política e revisa o orçamento com base em evidências em parceria com a SEP.

6 RESULTADOS ALCANÇADOS

Como se observa, tanto a elaboração, quanto a gestão (gerenciamento, monitoramento e avaliação) do PPA 2016-2019 do Espírito Santo se deram de forma integrada com os instrumentos de planejamento (ES2030) e orçamento, articulada com as estruturas de gestão estratégica (PMO/ES), atendendo aos anseios da administração.

Como resultado de todo esforço empreendido, ao final do ciclo do PPA 2016-2019 o Espírito Santo apresentou significativa evolução nos principais indicadores das áreas de competência da gestão estadual, em especial em educação, saúde, segurança e finanças públicas.

A despeito da crise do petróleo – relevante fonte de receitas do estado –, da severa estiagem enfrentada em 2015 – parcela considerável da população capixaba atua no setor agropecuário –, dos impactos da tragédia de Mariana, em Minas Gerais – paralisação da Samarco e comprometimento das cadeias produtivas do Vale do Rio Doce –, do motim de policiais militares – forte impacto na atividade econômica e insegurança – e da greve de caminhoneiros – comprometimento do fluxo de mercadorias em um estado com elevada participação nas cadeias logísticas –, com uma gestão fiscal responsável e planejamento, o Espírito Santo conseguiu orientar seus recursos a fim de alcançar bons resultados.

Na educação, o estado alçou o primeiro lugar na avaliação do índice de desenvolvimento da educação básica no ensino médio (Ideb-EM) em 2019. Na saúde, foi um dos que mais investimentos fez em 2018. Também em 2018, em segurança registrou o menor número de homicídios dolosos

desde 1996. Na gestão de recursos, alcançou, em 2018, nota A da Secretaria do Tesouro Nacional quanto à hígidez financeira.

Cuidar das Contas para Cuidar das Pessoas, lema utilizado pelo governador Hartung para defender a gestão fiscal responsável, mostrou-se consistente ao final do mandato, não apenas porque o governo se preocupou em respeitar as âncoras fiscais mas também, e sobretudo, porque o planejamento das ações de governo e a gestão atenta às realizações canalizou o bônus financeiro gerado no cuidado com as contas para atender às principais demandas da sociedade.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual técnico de orçamento – MTO 2013**. Brasília: MP; SOF, 2012. Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orientadoras/manual-tecnico/MTO_2013_4.pdf>.

ESPÍRITO SANTO. Constituição 1989. **Constituição do Estado do Espírito Santo de 1989**. Vitória: Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo, 1989. Disponível em: <<https://www3.al.es.gov.br/arquivo/documents/legislacao/html/coe11989.html>>.

_____. Secretaria de Estado de Economia e Planejamento. **Plano de Desenvolvimento Espírito Santo 2025**. Vitória: SEP, 2006. Disponível em: <<https://planejamento.es.gov.br/Media/sep/Plano%20ES%202025/Plano%20de%20Desenvolvimento%20ES%202025.pdf>>.

_____. Secretaria de Estado de Economia e Planejamento. **Plano de Desenvolvimento Espírito Santo 2030**. Vitória: SEP, 2013. Disponível em: <<https://planejamento.es.gov.br/Media/sep/Plano%20ES%202030/ES2030.pdf>>.

_____. Lei nº 10.257/2014. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária para o exercício de 2015 e dá outras providências. **Diário Oficial dos Poderes do Estado**, Vitória, n. 2.3791, 7 jul. 2014. Disponível em: <<https://planejamento.es.gov.br/Media/Sep/or%20C3%A7amento/Lei%20de%20Diretrizes%20Or%20C3%A7ament%20C3%A1rias/LDO%202015.pdf>>. Acesso em: 22 set. 2022.

_____. **Mensagem nº 016/2015**. Encaminha Emenda Substitutiva ao projeto de lei nº 235/2014, que trata da Proposta Orçamentária para o exercício de 2015. Vitória: SEP, 2015a. Disponível em: <https://planejamento.es.gov.br/Media/Sep/Orçamento/Orçamentos/Orçamento%20Anual%202015/Mensagem%20de%20Projeto%20de%20Lei%20Orçamentária/PLOA%202015%20-%20Mensagem__PL%20-%20Jan2015.pdf>.

_____. Lei nº 10.395/2015. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária para o exercício de 2016 e dá outras providências. **Diário Oficial dos Poderes do Estado**, Vitória, n. 2.4043, 15 jul. 2015b. Disponível em: <<https://planejamento.es.gov.br/Media/Sep/or%20C3%A7amento/Lei%20de%20Diretrizes%20Or%20C3%A7ament%20C3%A1rias/%20LDO%202016.pdf>>.

_____. **Orientações Estratégicas 2015-2018**. Vitória: SEP, 2015c. Disponível em: <https://planejamento.es.gov.br/Media/sep/Planejamento%20Estrat%C3%A9gico/Orientacoes_Estrategicas_2015-2018_Governo_ES.pdf>.

_____. Secretaria de Economia e Planejamento. **Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2016-2019 – Exercício 2016**. Vitória: SEP, 2017. Disponível em: <<https://planejamento.es.gov.br/plano-plurianual-ppa/ppa-2016>>.

_____. Secretaria de Economia e Planejamento. **Manual Sigefes – elaboração orçamentária PLOA 2020**. Vitória: SEP, 2019. Disponível em: <<https://esep.es.gov.br/Media/esesp/Apostilas/Manual%20PPA%20-%20Pr%C3%A1tica.pdf>>.

IJSN – INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. **Sistema de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas do Estado do Espírito Santo (SiMAPP)**. Vitória: IJSN, 2018. (Nota Técnica n. 56). Disponível em: <http://www.ijsn.es.gov.br/attachments/article/5181/NT56-Sistema_de_Monitoramento_e_Avaliacao_de_Politicas_Publicas_do_Estado_do_ES_SiMAPP.pdf>.

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

Roberto Santos Matos²

Maria Juliana de Souza Alves³

Marco Aurélio de Sousa Martins⁴

Raphael Ferreira Vidal⁵

1 INTRODUÇÃO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

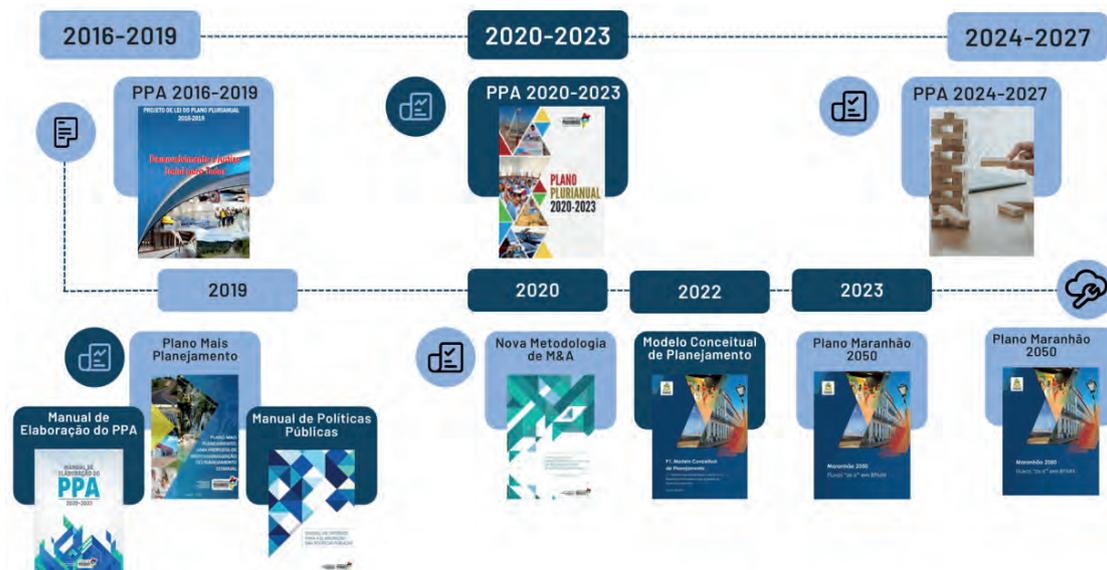
As inovações realizadas pelo Maranhão no PPA 2020-2023 contribuíram para estimular a internalização de boas práticas e de conquistas das últimas décadas que têm marcado o modelo de administração pública intitulado *New Public Management* (NPM). Referindo-se a esse modelo, Cavalcante (2017) afirma que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

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

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

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

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



Fonte: Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento do Maranhão (Seplan/MA).
Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser revisados e padronizados em virtude das condições técnicas do original (nota do Editorial).

2 PPA DO MARANHÃO 2020-2023: ANTECEDENTES

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

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

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

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

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

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

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

3 CONSOLIDAÇÃO

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

FIGURA 2
Metodologia para elaboração do PPA 2020-2023



Fonte: Seplan/MA.

Obs.: LOA – Lei Orçamentária Anual.

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

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

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

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

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

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

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

7. Fundo das Nações Unidas para a Infância.

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

9. Índice de Desenvolvimento Humano.

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

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

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

4 DERIVADOS DO PPA 2020-2023

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

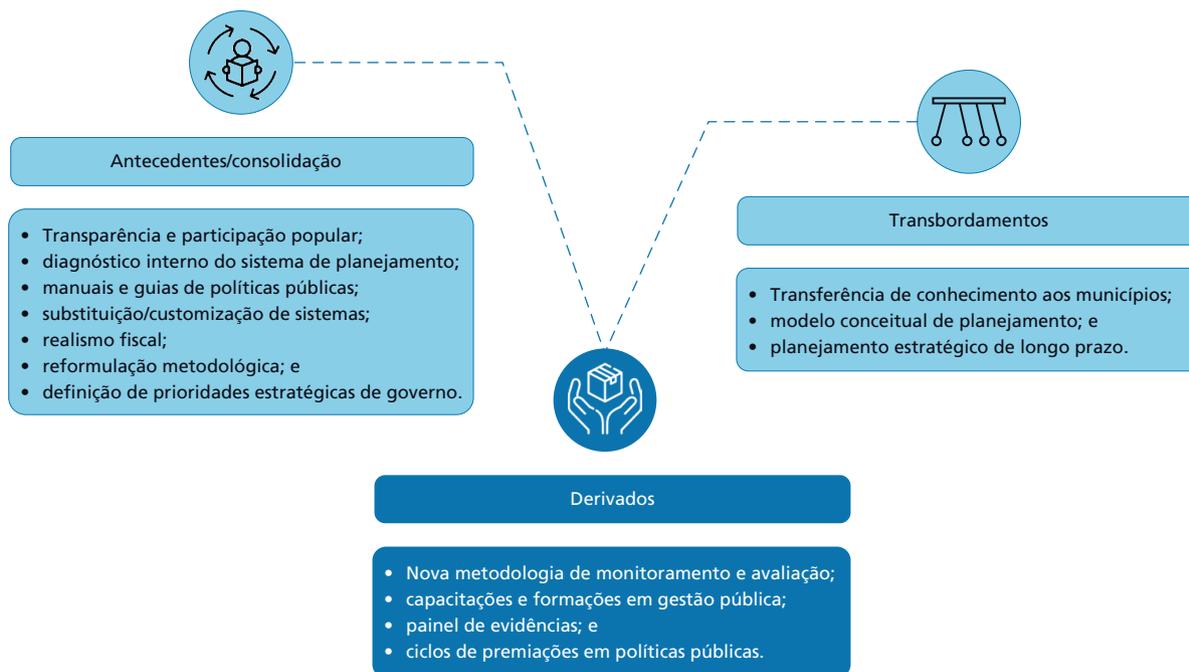
18. O Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, a Frente Nacional de Prefeitos e a União Europeia.

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

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

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

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



Fonte: Seplan/MA.

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

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

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

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

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

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

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

REFERÊNCIAS

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

COMPATIBILIDADE ENTRE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E PLANO PLURIANUAL NO ESTADO DE SERGIPE¹

Jussara Maria Moreno Jacintho²

Arthur Lincoln Diógenes Guedes Barbosa³

1 INTRODUÇÃO

O artigo apresenta uma síntese da pesquisa⁴ realizada pelo autor, sob a orientação da autora, no âmbito do Profiap/UFS, que teve como objetivo geral a investigação da compatibilidade entre os instrumentos de planejamento governamental do estado de Sergipe, em especial do Plano Estratégico de Governo (PEG) 2019-2022 e do Plano Plurianual (PPA) 2020-2023, elemento norteador da eficiência orçamentária da gestão. O trabalho pretendeu, também, prover de dados o governo de Sergipe para o incremento das suas ações de planejamento, de forma a impactar positivamente a formulação e implementação de suas políticas públicas e fazer com que estas, ao receberem recursos orçamentários, concretizem direitos e gerem resultados. Os objetivos específicos realizados foram: i) decompor o processo de elaboração de ambos os planos; ii) comparar a estrutura interna e os componentes de ambos os planos; iii) escolher variáveis e definir critérios para a avaliação de compatibilidade dos componentes de ambos os planos; iv) avaliar os planos, segundo os critérios fixados; e v) propor ações para incrementar a eficiência e efetividade do processo de planejamento.

A pesquisa se deu a partir da análise documental dos referidos instrumentos e de outros que compõem o arcabouço técnico e normativo do planejamento do estado de Sergipe, considerando a análise de compatibilidade entre eles, haja vista terem sido elaborados por diferentes secretarias estaduais, apesar de terem objetos semelhantes. O estudo focalizou as políticas públicas de educação e esporte.

O desenvolvimento da pesquisa ocorreu em três etapas, sendo elas: i) levantamento dos processos de elaboração dos planos; ii) caracterização da estrutura interna dos planos; e iii) análise de compatibilidade, segundo os critérios definidos.

Com relação à terceira etapa da pesquisa, a metodologia utilizada foi criada pelo autor deste artigo, a partir da sua experiência como gestor público do estado de Sergipe, e consistiu em estabelecer o PPA como plano de referência, por ter previsão constitucional e inaugurar o processo orçamentário, posto que tanto a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) quanto a Lei Orçamentária Anual (LOA) devem tê-lo como base para sua elaboração e execução. O PEG, por sua vez, foi tratado como plano de comparação. As variáveis missão, valores, visão e objetivos estratégicos, de natureza qualitativa, estavam presentes nos dois planos e seriam analisadas com base em seu conteúdo e redação, ou seja,

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi34art3>

2. Consultora no âmbito do Programa Executivo de Cooperação entre a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea); e professora do departamento de direito, do mestrado em direito e do mestrado profissional em administração pública na Universidade Federal de Sergipe (Profiap/UFS).

3. Gestor público do estado de Sergipe; e mestre em administração pública.

4. A pesquisa, objeto do artigo, foi uma das atividades desenvolvidas no projeto O Conselho Escolar como Protagonista da Gestão Financeira da Escola, coordenado pela autora, que obteve apoio financeiro por meio do Edital nº 02/2020 da Secretaria de Estado da Educação e da Cultura/Fundação de Apoio à Pesquisa e à Inovação Tecnológica (Seduc/Fapitec), no âmbito do Programa de Apoio e Desenvolvimento de Políticas Públicas em Educação para o estado de Sergipe. Dissertação disponível em: <<https://ri.ufs.br/handle/riufs/14921>>.

como aquelas variáveis pretendiam ser materializadas e como tinham sido redigidas. Estabeleceu-se, então, que, para serem consideradas compatíveis, seus respectivos conceitos e ideias estruturais deveriam ter pelo menos dois terços de similitude, o que, ao final, provou-se como atingido. Estudando os dois planos, percebeu-se que as variáveis quantitativas estavam estruturadas como indicadores, aos quais estavam associadas metas expressas numericamente. Quanto a estas, a aferição da compatibilidade consistiu em separar os indicadores/metos referentes à educação e ao desporto previstas no PEG e buscar seus correlatos no PPA, o plano de referência.

A fim de tornar a análise mais objetiva possível, foi criado um critério de aceitabilidade – até 25% de variação da quantidade e do tempo previstos das ações – que expressasse a presença total ou parcial do indicador/meta nos dois planos. Assim, verificava-se que se a variação era de até 25%, a variável era considerada compatível; se maior que 25%, incompatível. Essa comparação gerou uma tabela que somou todos os indicadores e metas presentes nos dois planos, parcial e totalmente. E como critério de compatibilidade foi estabelecido que o PEG deveria atingir um alinhamento da ordem de 75% com o PPA. Os resultados da pesquisa apontam para a percepção de que os planos, apesar de possuírem a mesma identidade estratégica, se mostraram incompatíveis, para as áreas definidas. Esse resultado evidenciou que o planejamento do estado de Sergipe resultou no apontamento de prioridades distintas entre o PEG 2019-2022 e o PPA 2020-2023, deslocando a solução das divergências encontradas para o executor da política pública, uma vez que nem uma das duas ferramentas apresentou indicações para solução das incompatibilidades. Além dos problemas práticos que geram, essas incompatibilidades desafiam também os mecanismos de controle interno, externo e social, cruciais para a administração pública e do quais ela depende para ser realizada de forma eficaz. A fim de resolver as contradições, a pesquisa apontou para a utilização da ferramenta chamada Matriz GUT,⁵ adaptada às necessidades da gestão pública.

2 ESTRUTURA DUPLICADA DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL: IDENTIFICANDO SEUS PROBLEMAS

Por força da Lei nº 8.496/2018 (Sergipe, 2019a), que dispõe sobre a estrutura do estado de Sergipe, duas secretarias estaduais passaram a ter atribuições de planejamento central: a Secretaria de Estado Geral de Governo (Segg), a qual coube a elaboração do planejamento estratégico; e a Secretaria de Estado da Fazenda (Sefaz), responsável pela elaboração dos instrumentos de planejamento e orçamento. Em função disso, o PEG 2019-2022, foi coordenado e elaborado pela Segg, enquanto o PPA 2020-2023 foi coordenado e pela duplicidade de atribuições a órgãos diversos, o que certamente levaria a soluções diversas para os mesmos problemas, surgiu a ideia de se averiguar a compatibilidade entre os dois planos.

As variáveis escolhidas foram *missão, visão, valor e objetivo estratégico*, que são variáveis qualitativas, e *meta e indicador*, que foram consideradas variáveis quantitativas para fins de medição de seu alinhamento. Os resultados do teste de compatibilidade apontaram que a identidade estratégica dos planos era compatível. Essa identidade é representada pelas variáveis *missão, visão e valor*, que se mostraram idênticas em ambos os documentos.

Além disso, os resultados da pesquisa mostraram que os objetivos estratégicos trabalhados em cada um dos planos também foram aprovados no teste de compatibilidade – isto é, foi possível

5. Ferramenta utilizada na priorização das estratégias baseada em três critérios: gravidade, urgência e tendência.

identificar alta convergência entre os objetivos estratégicos do plano de comparação (PEG 2019-2022) em relação ao plano de referência (PPA 2020-2023).

Entretanto, ao analisarmos as ações, traduzidas no plano estratégico por meio das variáveis quantitativas de comparação *indicador* e *meta* e no PPA pela variável *meta*, observamos que, ao menos para as áreas de educação e esporte – definidos como escopo da pesquisa –, os planos não eram compatíveis entre si, de acordo com os critérios definidos. Isso porque apenas 37,8% dos indicadores e das metas do PEG 2019-2022 foram convergentes com as metas do PPA 2020-2023. Esse percentual significa que dos 82 indicadores e metas existentes no plano de comparação, apenas 31 passaram nos critérios de compatibilidade, ao serem confrontados com as metas do plano de referência.

Essa incompatibilidade entre as variáveis de comparação *indicador* e *meta* do PEG 2019-2022 com relação ao PPA 2020-2023 resulta na incompatibilidade entre os planos, tendo em vista que essas variáveis consistem na relação de ações, programas e projetos a serem desenvolvidos por cada um dos planos e de suas entregas esperadas durante o período de vigência.

A partir dos resultados da pesquisa, com a identificação dos problemas que geraram a incompatibilidade e considerando que um dos objetivos do nosso trabalho era propor uma intervenção na realidade, a fim de aperfeiçoá-la, propusemos uma metodologia para elaboração de um plano estratégico de governo em sintonia com o PPA mediante um processo unificado, que evitasse distorções nas ações e nos resultados esperados de cada um dos planos.

Na primeira etapa da pesquisa – levantamento dos processos de elaboração dos planos – desenvolveu-se a construção de um quadro comparativo de forma a identificar as divergências e similitudes de procedimentos e como estas impactaram no resultado. O estudo realizado apontou que os planos tiveram tempo de elaboração e procedimento muito semelhantes, com pelo menos uma fase tendo sido realizada conjuntamente. Por seu lado, apenas a elaboração do PPA contou com uma etapa de interlocução com a sociedade civil, com a realização de audiências públicas em todos os territórios sergipanos, tanto para apresentar a proposta do governo para o PPA quanto para discutir a elaboração da LOA.

2.1 A contraproducente duplicidade do processo de planejamento governamental central

De início, ao analisarmos o processo de elaboração dos planos, o problema da duplicidade de procedimentos se apresentou, sobretudo porque o PPA, nosso plano de referência, é veiculado por meio de uma lei, a qual estão vinculados os gastos governamentais, de cuja previsão depende a realização das ações do plano estratégico.

A segunda etapa da pesquisa, caracterização das estruturas lógicas internas dos planos, demonstrou que, por terem metodologias diferentes, os planos apresentaram estruturas internas diferentes: enquanto o PEG 2019-2022 utilizou uma adaptação da metodologia de gestão Balanced Scorecard (BSC) (Pedro, 2004) para o setor público, o PPA 2020-2023 seguiu antiga metodologia de elaboração de PPA do governo federal.

Sobre o BSC e a adaptação feita pela equipe da Segg, cabe explicar que o modelo original, utilizado no ambiente empresarial privado, trabalha com quatro perspectivas de análise: finanças, processos internos, aprendizado e clientes. Já para o planejamento do setor público, foram escolhidas

pela equipe três perspectivas, sendo elas: resultados para a sociedade; modernização da gestão; e finanças e orçamento (Villacorte, 2019).

Essas perspectivas trabalham como áreas de análise e atuação, em que são agregados os objetivos estratégicos e foram pensadas a partir de perguntas-chaves. A perspectiva de resultados para a sociedade se associa à pergunta: “Para realizar a nossa visão, que resultados devemos apresentar à sociedade?” (Sergipe, 2019b), que está relacionada ao atendimento das expectativas do governo, por meio da prestação de serviços públicos.

Já a perspectiva de modernização da gestão se associa a duas perguntas: “Para satisfazer a sociedade, em quais processos de trabalho precisamos alcançar a excelência?” e “Para estarmos aptos para desempenhar um serviço de qualidade, como devemos preparar os nossos agentes públicos?” (Sergipe, 2019b). Nessa perspectiva, os objetivos trabalham melhorias voltadas à gestão pública.

A última perspectiva, finanças e orçamento, se associa à pergunta: “Para realizar as demais perspectivas, qual é o suporte estrutural que devemos ter?” (Sergipe, 2019b) e diz respeito às condições financeiras de execução do proposto pelo governo, através do plano.

Diante disso, observa-se que diferentes formas de apresentar as informações foram estabelecidas. Enquanto o PEG trabalha a partir de perspectivas – resultados para a sociedade, modernização da gestão, finanças e orçamento –, o PPA é dividido em programas temáticos, a exemplo dos programas Educação Básica de Qualidade e, ainda, Esporte, Juventude e Lazer, apresentando uma divisão funcional da administração pública, por área.

Na prática, as diferentes metodologias podem confundir os atores envolvidos, sobretudo pelo fato de ambos os programas terem sido elaborados concomitantemente. Sendo assim, entendeu-se que isso contribuiu para dificultar a transparência, a clareza e o controle social sobre os planos.

2.2 Metodologias e linguagens diversas como óbice à racionalidade do planejamento

A segunda problemática identificada é a utilização de métodos e linguagens diversas para se referir à mesma realidade na elaboração dos planos.

A última etapa tratou da análise de compatibilidade entre os planos. Cada variável do tipo *indicador e meta* das áreas de educação e esporte, do plano de comparação (PEG 2019-2022), deveriam ser observadas no plano de referência (PPA 2020-2023), de acordo com as equivalências definidas: i) o componente do plano de comparação está contido no plano de referência, na sua totalidade e dimensão, sem exceder ou faltar; ii) o componente do plano de comparação está contido no plano de referência, apenas parcialmente, sendo menor ou menos ambicioso; iii) o componente do plano de comparação contém um componente do plano de referência, mas é maior ou mais ambicioso; e iv) o componente do plano de comparação não está presente no plano de referência.

A partir dos resultados obtidos, identificamos que uma quantidade considerável de indicadores e metas constantes do PEG 2019-2022 não foram inseridos no PPA 2020-2023, ao menos para as áreas de estudo escolhidas.

2.3 O apontamento de ações prioritárias no PEG, sem correspondência direta no instrumento de planejamento constitucional (o PPA)

Como já mencionado anteriormente, a inclusão de ações e despesas não previstas no PPA gera um desalinhamento insuperável entre os instrumentos de planejamento, posto que o PPA inicia o processo de planejamento orçamentário, o qual é regido pela legalidade da despesa. Essa incongruência representa, pois, uma grave disfunção do processo de planejamento, uma vez que a Constituição Federal de 1988 determina,⁶ no § 7º, art. 165, que o orçamento público deve ser compatibilizado com o PPA, ou seja, para que um projeto possua previsão orçamentária, ele deve estar inserido no PPA. Sendo assim, ações constantes do plano estratégico que não estejam previstas no PPA são inviáveis do ponto de vista orçamentário e apenas fazem sentido se forem ações não orçamentárias, a exemplo da elaboração de manuais e portarias internas.

2.4 A existência de prazos diversos para a conclusão de ações prioritárias equivalentes entre os planos

A análise do critério temporal e quantitativo constatou diferença entre os prazos das ações previstas no PPA e no plano estratégico, o que configura outra disfunção do processo de planejamento, que precisa liderar a ação governamental de forma clara e precisa. Com múltiplas possibilidades de prazos, não apenas a previsibilidade da ação é prejudicada, também resta prejudicado o controle social sobre a implantação da política pública.

Destaca-se que apenas cinco indicadores do PEG 2019-2022 foram identificados no PPA 2020-2023, em sua totalidade e dimensão, considerando o escopo da pesquisa. Isso significa que, apenas cinco indicadores, do total de 82 constantes do PEG 2019-2022, possuíam exatamente a mesma entrega e o mesmo prazo de conclusão previsto no PPA 2020-2023. Naturalmente, esses cinco indicadores passaram no teste de compatibilidade.

Além disso, cabe destacar que 37 indicadores do PEG 2019-2022, que representam 45,1% do total, estavam contidos no PPA 2020-2023 apenas parcialmente, sendo maiores ou mais ambiciosos. Para identificá-los, fizemos duas perguntas principais:

- 1) Houve variação no quantitativo da meta agregada? Ou seja: a meta global que o plano de comparação pretende cumprir no seu período de vigência é quantitativamente equivalente ao plano de referência?
- 2) Houve variação no prazo de conclusão da meta agregada? Ou seja: a meta global que o plano de comparação pretende cumprir foi posta para o mesmo ano que o plano de referência?

Além disso, observou-se que dos 37 indicadores do PEG 2019-2022 que estavam contidos no PPA 2020-2023 apenas parcialmente, onze deles possuíam uma antecipação de prazo de conclusão superior a um ano, de modo que ficou constatada a incompatibilidade para esses indicadores, dada a discrepância no prazo de conclusão das metas. Isso prejudicou o processo de tomada de decisão, gerando impactos sobre a produção dos resultados desejados pela política pública, tanto no aspecto da prestação de serviços à sociedade quanto no exercício do controle social.

6. Art. 165, § 7º. Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional (Brasil, 1988).

3 COMO INCREMENTAR O PROCESSO DE PLANEJAMENTO

Considerando os resultados da análise, propusemos duas medidas para a melhoria do processo de planejamento governamental, considerando a necessidade de sua integração, com vistas à realização de melhores resultados.

A primeira medida é a unificação do processo de planejamento governamental por meio da criação de uma secretaria estadual de planejamento na estrutura organizacional do Poder Executivo, para fazer frente ao problema da duplicidade de processos e suas consequências, entre as quais, destacamos a ambiguidade acerca da formação da agenda do governo e dos métodos para a tomada de decisão. Afinal, dada essa duplicidade identificada, e a incompatibilidade constatada pela pesquisa, é o PEG ou o PPA que contém a agenda de governo? Se ambos a contêm, como podem ser incompatíveis?

Observou-se que, apesar de as equipes da Segg e da Sefaz terem realizado algumas etapas em conjunto, a exemplo de oficinas de planejamento, o relacionamento dos órgãos centrais junto aos órgãos setoriais se deu de forma independente. As duas equipes distintas de órgãos centrais – a Segg e a Sefaz – em constante contato com as equipes de planejamento dos órgãos setoriais, mas não dialogando entre si, com o objetivo de monitorar as incongruências do plano e alinhá-las, prejudicando a racionalidade das escolhas.

A unificação do processo de planejamento governamental central em um único órgão da estrutura organizacional do Poder Executivo do estado de Sergipe, por óbvio, proveria ao processo racionalidade, com ganhos de eficiência e de transparência.

A segunda medida consiste na integração desses processos, com a adoção de metodologia única, considerando as exigências próprias de cada um, uma vez que o PPA é uma lei orçamentária que vai orientar a elaboração e execução da LDO e da LOA.

O que se propõe é que o PPA contemple todos os objetivos, ações e metas definidas pela equipe de elaboração em conjunto com as equipes de planejamento dos órgãos setoriais, fruto desse processo unificado de elaboração dos planos. Já o PEG deve aplicar uma metodologia de priorização e escolha junto a todas as ações constantes do Poder Executivo no PPA, pois se trata de um plano voltado para a gestão do governante eleito e, portanto, restringe-se ao Poder Executivo. Com isso, deverá manter a identidade do PPA, com uma correspondência de ações propostas, mas realizando o recorte necessário para torná-lo um instrumento de trabalho mais enxuto e que apresente, de fato, as principais ações e metas da gestão para guiar a produção de resultados pelas equipes da administração pública, ou seja, apresentar à população a agenda política do governo eleito.

Para definição das prioridades a serem inseridas no plano estratégico, sugerimos uma adaptação da chamada Matriz GUT (Periard, 2011), usada nas organizações privadas, para ser aplicada como ferramenta de priorização de problemas, os quais devem sofrer a intervenção do gestor.⁷

Originalmente, a Matriz GUT trabalha com as variáveis gravidade, urgência e tendência, sendo a primeira relacionada com o impacto esperado com a ocorrência do problema, devendo ser analisados os efeitos de médio e longo prazo, caso não seja resolvido; a urgência é a dimensão que diz respeito ao prazo para resolver o problema, de modo que quanto mais urgente menor deverá ser o tempo disponível para resolução; por fim, a tendência, por sua vez, representa o potencial que o problema tem de crescer se nada for feito.

7. Mais detalhes acerca do modelo proposto disponíveis em: <<https://ri.ufs.br/handle/riufs/14921>>.

Para a adaptação proposta não foram analisadas dimensões que indiquem a necessidade de priorizar problemas, como na Matriz GUT, e sim ações da gestão governamental. Portanto, o modelo adaptado trabalha com as dimensões complexidade, recursos financeiros e capacidade de transformação das ações governamentais, propondo, a partir da sua ponderação, o estabelecimento das prioridades da gestão e a sua inserção na agenda de governo. A complexidade diz respeito ao grau de dificuldade intrínseca para a realização da ação; a utilização dos recursos financeiros avalia o impacto financeiro da ação; por fim, a capacidade de transformação social, de conteúdo menos objetivo, diz respeito às ações com maior poder de gerar resultados finalísticos para a sociedade e produzir impacto real na vida das pessoas.

Sendo assim, o que se propõe é que, a partir de dimensões adaptadas à realidade do setor público, seja possível aplicar uma ferramenta de priorização das ações trazidas pelo PPA – criado em um processo de planejamento unificado –, de modo a realizar um recorte de ações para compor o PEG, que estejam contidas no PPA, mas sejam de maior complexidade, utilizem maior volume de recursos financeiros e tenham maior capacidade de transformação social.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Propusemos, de início, o seguinte enunciado: a sobreposição de competências do planejamento governamental entre a Segg e a Sefaz resultou na produção de dois planos de nível estratégico incompatíveis entre si, o PEG 2019-2022 e o PPA 2020-2023.

Ao final da análise comparativa entre os planos, constatamos que, de fato, a sobreposição de competências administrativas dos dois órgãos de governo atua em sentido contrário à própria definição do que é o planejamento e deve ser enfrentada, sob pena de ferir os próprios interesses do governo e também da população. Prejudica a própria gestão, pois, no mínimo, significa retrabalho, com dispêndio desnecessário de recursos financeiros aplicados tanto no aparato administrativo para elaboração dos planos quanto na disponibilização de técnicos e gestores para a tarefa, que, afinal, se provou contraproducente. Prejudica a gestão, ainda, porque planejar é, sobretudo, identificar problemas na realidade e propor soluções com os recursos disponíveis. Ou seja, é racionalizar as escolhas. Além disso, desloca para os gestores setoriais a escolha sobre quais ações serão realizadas, considerando que os planos não indicam a solução técnica para esses conflitos, o que implica em dizer que as variáveis políticas irão predominar na escolha, em detrimento de critérios objetivamente razoáveis.

A identificação das incompatibilidades, cuja origem está na sobreposição de competências, indica que o governo ainda não assimilou bem como planejar efetivamente a gestão dos seus recursos. Prejudica a população, na medida em que a duplicidade de planos implica falta de transparência e de racionalidade do planejamento, impedindo o controle social das políticas públicas.

Não deve haver espaço na administração para planos incompatíveis, sob a pena de que esses planos não produzam os resultados esperados pela sociedade. Cabe lembrar o papel do Estado na efetivação de políticas públicas, atualmente constitucionalizadas, concretizando direitos fundamentais, com repercussão direta na vida das pessoas e uma capacidade única de transformar realidades sociais e econômicas. Diante disso, é preciso compreender e valorizar a função estratégica que o planejamento tem, como processo e ferramenta de gestão, de tomada de decisão e de destinação dos recursos públicos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 1, 5 out. 1988.

PEDRO, J. M. O Balanced Scorecard (BSC) no sector público. **Informação & Informática**, n. 28, 2004, p. 14-23. Disponível em: <http://www.rcc.gov.pt/SiteCollectionDocuments/BSC_Sector_Publico_2004.pdf>.

PERIARD, G. **Matriz GUT**: guia completo. [s.l.]: [s.n], 2011. Disponível em: <<http://www.sobreadministracao.com/matriz-gut-guia-completo/>>. Acesso em: 16 ago. 2021.

SERGIPE. Lei Estadual nº 8.496, de 28 de dezembro de 2018. Dispõe sobre a Estrutura Organizacional Básica da Administração Pública Estadual – Poder Executivo, e dá providências correlatas. **Diário Oficial**, Brasília, 2 jan. 2019a. Disponível em: <<https://al.se.leg.br/Legislacao/Ordinaria/2018/O84962018.pdf>>.

_____. **Plano estratégico do governo de Sergipe**: 2019-2022. Aracaju: Governo do estado de Sergipe, 2019b. Disponível em: <https://www.se.gov.br/uploads/download/filename_novo/1222/92d4fd71b5ff0d129c0cd512c623f16b.pdf>.

VILLACORTE, H. Alese aprova LOA 2020 e PPA 2020-2023 e inicia recesso. **Assembleia Legislativa do Estado de Sergipe**, 2019. Disponível em: <<https://al.se.leg.br/alese-aprova-loa-2020-e-ppa-2020-2023-e-inicia-recesso/>>.

PPA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO: TRAJETÓRIA RECENTE, FUNÇÕES E PROPOSTAS FUTURAS¹

Rafael Abreu²
Suellem Henriques³
Nathalia Laquini⁴

1 INTRODUÇÃO

Analisar a experiência recente no ciclo de gestão dos Planos Plurianuais (PPAs) do estado do Rio de Janeiro é, sobretudo, analisar os aspectos em que o estado se assemelha às demais experiências estaduais e nacional e aquilo que parece específico, ou ao menos particularmente relevante na experiência fluminense, que ensejaria estratégias para a reformulação do PPA enquanto instrumento efetivo de gestão da administração estadual. Nesse sentido, apesar das diferentes abordagens que o PPA vem assumindo no nível federal, essas transformações nem sempre ressoam nas escolhas políticas e metodológicas adotadas nos entes subnacionais. No caso específico do Rio de Janeiro, pode-se mesmo dizer que as mudanças experimentadas até o ciclo do PPA 2020-2023 são por demais incrementais, consolidando uma maneira particular de integração com o orçamento, e uma visão compartilhada entre os poderes Executivo e Legislativo e órgãos de controle sobre o que o instrumento “deve ser”, em que a lógica do controle é privilegiada em detrimento de aspectos como participação, transversalidade e transparência do planejamento governamental.

Neste artigo, é apresentado um histórico recente das experiências desde o ciclo do PPA 2012-2015 e as inovações metodológicas que foram incorporadas no período, destacando as funções de planejamento que ganharam força nos PPAs que se sucederam. Além disso, é abordado o diagnóstico que vem sendo construído desde o PPA 2020-2023, identificando quais aspectos conseguiram ser absorvidos já nesse período, e quais permanecem como desafios a serem enfrentados futuramente. Para tanto, o diagnóstico é dividido em quatro eixos de análise, que visam estruturar um conjunto de sugestões a serem recepcionadas no próximo ciclo: i) governança e coordenação da gestão do PPA; ii) componente técnico-metodológico do instrumento, seu encadeamento lógico e vinculação com orçamento; iii) monitoramento e avaliação da programação governamental; e iv) orientação estratégica do instrumento.

2 HISTÓRICO RECENTE DOS PPAs DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Esta seção não pretende oferecer um diagnóstico detalhado das mudanças institucionais observadas no Rio de Janeiro, mas, sim, ressaltar o que parece se configurar como tendência geral observada na última década. Os primeiros pontos a serem destacados em termos de similaridade da experiência fluminense com a federal são: i) um certo esvaziamento do conteúdo estratégico do PPA;

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi34art4>

2. Especialista em políticas públicas e gestão governamental; e superintendente de planejamento na Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Rio de Janeiro (Seplag).

3. Coordenadora da Coordenadoria de Monitoramento e Avaliação da Seplag.

4. Assessora da Coordenadoria de Instrumento de Planejamento da Seplag.

ii) a falta de coordenação entre outras experiências de planejamento com o sistema formal de planejamento; e iii) o enfraquecimento do planejamento institucional como instrumento decisório em detrimento de aspectos relativos à gestão orçamentária e fiscal. Em contrapartida, o Rio de Janeiro parece se distinguir por uma: i) trajetória de alterações normativas e metodológicas razoavelmente estável e pouco sensível às mudanças governamentais; ii) visão particular do plano como “marcador” orçamentário do gasto; e iii) normatização frágil e tardia dos processos.

Dizer que as mudanças propostas no ciclo do PPA foram incrementais não implica desconsiderar tentativas relevantes de aprimoramento do instrumento, como as relatadas em Laquini e Montenegro (2020). No entanto, as mudanças gestadas não alteraram de maneira substantiva sua estrutura, privilegiando o detalhamento de alguns componentes metodológicos formais específicos, com normatização tardia da governança responsável pela gestão dos processos, sem uma substancial revisão de sua (pouca) centralidade na gestão.

2.1 PPA 2012-2015

As tentativas esboçadas parecem ter considerado como fato consumado a não centralidade do PPA como instrumento efetivo de gestão, e se concentraram em aspectos formais do instrumento que não dependessem de maior respaldo governamental para além dos esforços da própria Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Rio de Janeiro (Seplag). Sendo assim, o PPA 2012-2015 foi marcado por uma experiência de descentralização importante, com a ideia de que os órgãos setoriais eram mais capacitados para detalhar seus próprios planejamentos setoriais do que o órgão central em “planejar por eles”, num momento em que o PPA se encontrava separado de outras experiências de planejamento, concentradas na Casa Civil com a criação de um escritório de projetos.

O principal componente desse processo foi a criação das Comissões Setoriais de Planejamento (Decreto nº 42.808/2011 e Resolução Seplag nº 434/2011), em que resoluções conjuntas entre a Seplag e as demais secretarias nomeavam os servidores do órgão central que seriam responsáveis pelas orientações e acompanhamento dos processos de elaboração, revisão e monitoramento do plano, e servidores dos órgãos setoriais que seriam responsáveis pela consolidação das informações de cada pasta. Pode-se dizer que essa experiência foi bem-sucedida em formalizar responsabilidades que antes se encontravam dispersas, sobretudo em um momento que o estado gozou de maior estabilidade institucional. Outro fator positivo foi a consolidação de uma visão setorial, na qual a relação entre secretarias e unidades vinculadas era fortalecida, antes excessivamente desconectada.

Olhando retrospectivamente, o que a tentativa deixou de atacar foi a cisão entre o planejamento institucional e a gestão de uma carteira de projetos sob responsabilidade da Casa Civil, também observada no governo federal (Couto e Cardoso Junior, 2020). Nesse sentido, a descentralização também implicou uma visão menos estratégica do PPA. Além disso, a estratégia por meio das comissões deu maior ênfase à responsabilização dos atores envolvidos do que a uma revisão efetiva de processos institucionais que dotassem esses atores de recursos técnico-políticos que conferissem maior poder aos processos para os quais estavam sendo designados.

2.2 PPA 2016-2019

Em certo sentido, o PPA 2016-2019 não alterou esse quadro. A cisão entre Planejamento e Casa Civil teve continuidade, com novas tentativas gestadas nesta última, com a criação de uma Unidade de Gente e Resultados. A pouca retroalimentação entre essas instâncias de gestão e o planejamento institucional também teve sequência. O fato mais significativo, no entanto, é que o PPA 2016-2019 abarcou o período de maior instabilidade institucional do estado, e o sistema de gestão instaurado com as comissões mostrou-se pouco afeito às incessantes alterações de estrutura administrativa e rotatividade de pessoal. Da mesma forma, qualquer discussão que dependesse de uma coordenação governamental efetiva, como a priorização ou multisetorialidade, ficava ainda mais deslocada.

Nesse íterim, houve um esforço de, pela primeira vez, estruturar um Sistema de Planejamento e Orçamento (Decreto nº 45.150/2015), de maneira tardia comparativamente à experiência federal (Couto e Magalhães, 2017). Embora fundamental, a normativa acabava mais por explicitar atribuições já definidas em manuais e guias metodológicos e mostrar uma intenção de abarcar processos menos operacionais relativos ao planejamento do que propriamente inovar na relação do órgão central com os demais processos de governo.

O enfraquecimento do papel institucional do planejamento seria ainda mais evidente com a incorporação da Seplag pela Secretaria de Fazenda, em 2017. Uma recriação “branda” do planejamento seria gestada apenas em 2019, com a reunião da antiga Seplag na Secretaria de Estado da Casa Civil e Governança. Entre outros aspectos, esse novo desenho institucional permitiria atenuar a divisão entre a priorização realizada na Casa Civil e o planejamento institucional, com a unificação da estrutura administrativa. O planejamento se separava da gestão fazendária que, num contexto de crise, o relegou a segundo plano.

2.3 PPA 2020-2023

Em face do diagnóstico de um planejamento pouco articulado, o PPA 2020-2023 optou por sinalizar a necessidade de reforçar o componente multisetorial a ser expresso nos programas contidos no PPA, além de incorporar indicadores de resultado ao instrumento, ampliando o conceito de monitoramento antes restrito à execução física e financeira. Aproximando-se do fim desse período, deve-se reconhecer que estas foram conquistas formais, com a criação de aspectos técnicos importantes que geram possibilidades futuras, mas que tiveram quase nenhum impacto no processo decisório imediato.

A continuidade da instabilidade institucional no início do ciclo do PPA 2020-2023 revela acertos na estratégia adotada a partir da criação da Rede de Planejamento (Decreto nº 46.882/2019) e da Rede de Orçamento (Decreto nº 46.883/2019). Nesse cenário, focou-se no componente de gestão das competências e aproximação com o planejamento setorial, fortalecendo a criação de instrumentos e materiais de apoio que qualifiquem as informações canalizadas para o plano. No entanto, sem outras alterações substantivas, o PPA continuou caracterizado como um instrumento de efeito limitado. A continuidade de mudanças administrativas, corroborada pela recriação da própria Seplag em 2020, junto ao período da pandemia, também contribuiu para limitar os ganhos com a nova sistemática.

2.4 Lições e apontamentos futuros

Percorrida essa breve trajetória, é possível vislumbrar algumas continuidades relevantes. Nesta subseção, esboçamos alguns possíveis motivos, além de tratar de aspectos que parecem específicos do estado, em comparação com a experiência federal.

Em primeiro lugar, as mudanças almejadas foram eminentemente de baixo para cima, vindas da área técnica do planejamento, sem realmente rediscutir o lugar do planejamento institucional em relação a outras iniciativas gestadas sobretudo na Casa Civil, além do papel de coordenação do órgão central com os órgãos setoriais para além da normatização e definição metodológica. Assim, priorizaram-se inovações metodológicas incrementais que não dependessem de uma discussão substantiva da função desempenhada pelo instrumento. Mais importante, a metodologia formal foi sempre tratada como uma discussão apartada das tentativas de normatizar a relação entre o órgão central de planejamento e os demais órgãos de governo.

Em segundo lugar, consolidou-se uma visão – também disseminada em outros estados, mas particularmente saliente no Rio de Janeiro – do PPA como “marcador” orçamentário, privilegiando as funções de controle do gasto em detrimento de funções de apoio à gestão, avaliação, priorização de demandas etc. O PPA acaba sendo visto como mera estrutura de ações orçamentárias para a confecção das leis orçamentárias. Isso é estimulado por exigências de órgãos como Tribunal de Contas e Ministério Público, que eventualmente emitem determinações ou recomendações para criação de ações orçamentárias com o único objetivo de segregação do gasto que se quer controlar, sem nenhuma consideração da pertinência do ponto de vista do planejamento das entregas governamentais.

O que deve ser ressaltado de distinto nessa trajetória da observada no governo federal (Couto e Cardoso Junior, 2018) é que as alterações esboçadas no Rio de Janeiro parecem menos atreladas às mudanças entre governos e de estrutura da área de planejamento do que o relato da experiência do governo federal. Se, por um lado, isso pode apontar para um insulamento da área, que permite avançar com suas propostas independentemente das circunstâncias, por outro, mostra que esse isolamento talvez seja expressão da pouca centralidade conferida ao instrumento pelas administrações, que sequer veem necessidade de se utilizarem dele para sinalizações políticas.

A trajetória revela que resgatar a centralidade do planejamento institucional não é tarefa simples num contexto em que os atores políticos não esboçam preocupação em fazer refletir no instrumento as alterações de rumo governamental. Para além de aguardar uma mudança exógena dos atores políticos, o que isso indica é que, no caso do estado, as proposições precisam ser melhor coordenadas. Alterações metodológicas são insuficientes sem rediscutir a governança do instrumento. A articulação entre planejamento institucional e definidores de prioridades não pode ser revista sem discutir o *feedback* que o sistema de monitoramento e avaliação pode fornecer. São esses os pontos esboçados na seção seguinte.

3 ESTRATÉGIAS PARA O PPA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

A trajetória do Rio de Janeiro aponta, como não poderia deixar de ser, pontos em comum com experiências do governo federal e outros estados. Ao mesmo tempo, ressalta algumas idiosincrasias da experiência estadual. Sendo assim, as propostas esboçadas tentam adaptar os casos analisados para o contexto estadual.

Esse processo se iniciou por uma avaliação dos processos relacionados ao PPA vigente, analisando suas deficiências e oportunidades de aprimoramento, com impacto para a relevância e qualidade do instrumento. O segundo passo foi traçar o objetivo de que o PPA seja, de fato, o principal instrumento de planejamento do governo estadual, espelho de suas iniciativas e vitrine para acompanhamento de resultados.

Verificou-se uma oportunidade de fortalecer o papel do órgão central de planejamento, sendo necessário inovar a matéria, tanto no concernente às normativas quanto na cultura organizacional. O intuito é que o instrumento seja capaz de refletir o esforço concreto das políticas públicas executadas pelos órgãos setoriais, apresentando iniciativas com escopo adequadamente definido, tornando possível monitorar e avaliar seus resultados, tanto na perspectiva da efetividade da ação do governo, quanto na ótica da eficácia na alocação dos recursos.

3.1 Governança e coordenação da gestão do PPA

Conforme ressaltado anteriormente, a discussão sobre o “lugar” do PPA não é uma questão puramente técnico-metodológica. Ao contrário, o (in)sucesso das estratégias parece depender de como o instrumento é capaz de se articular a outros processos governamentais, e da governança que se constrói para dar suporte a esses processos. Do ponto de vista estritamente normativo, sabe-se que o PPA possui papel central de organização da ação do estado, uma vez que há a sinalização da submissão dos demais documentos de planejamento e orçamento às suas disposições. Desse modo, não só ele deve guardar compatibilidade com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual, mas também todos os planos e programas nacionais, regionais e setoriais devem ser elaborados em consonância com o PPA.

A introdução desse plano de médio prazo denota a intenção do legislador em proporcionar maior racionalidade à ação estatal de forma a impulsionar o desenvolvimento. Por isso, o PPA deve estabelecer a ligação entre os objetivos indicativos de Estado, presentes em um planejamento de longo prazo, as políticas de governo, de médio prazo, e, finalmente, a realização de gastos, previstos pelo orçamento anual. A despesa pública será precedida da apreciação de três leis orçamentárias, sendo o PPA o mais estratégico entre elas (Paulo, 2010). Como o PPA estabelece compromissos para além de mandatos, ele é o instrumento gerencial e estratégico que orientaria a formulação de leis e planos setoriais.

No estado do Rio de Janeiro, a responsabilidade pela coordenação de todos os processos relativos ao PPA está centralizada no órgão central de planejamento, sendo competência da Seplag a coordenação de processos de planejamento e orçamento que ocorrem em todas as secretarias de estado, órgãos e entidades da administração indireta. Em paralelo, a governança pública enfrenta diversos desafios no arranjo político-administrativo, pois é o centro de governo que necessita coordenar as tomadas de decisão para resolução de problemas complexos, envolvendo um grande número de órgãos e entes (Toni, 2021).

Entendendo esse contexto, percebeu-se que era necessário fortalecer o papel do planejamento institucional coordenado pelo órgão central, num contexto de governança compartilhada entre vários órgãos. Do ponto de vista da governança do instrumento, fica claro que o planejamento deve ser pensado para além do planejamento institucional, sendo então crucial investir na cultura de planejamento nos órgãos setoriais. Para tanto, é necessário pensar em alternativas para fortalecer a coordenação e padronização dos seus processos descentralizados.

Para o ciclo do próximo PPA, está em discussão a criação de Assessorias Setoriais de Planejamento e Orçamento (Asplos) nas secretarias de estado, com padronização quanto ao seu *locus* na estrutura administrativa e com regras de ocupação e capacitação. Assim, é prevista a priorização de sua ocupação por servidores da carreira da própria Seplog (especialistas em políticas públicas e gestão governamental, planejamento e orçamento – EPPGGPO), garantindo a vinculação formal das assessorias ao órgão central. Além disso, são previstas regras de capacitação continuada para os ocupantes, garantindo um perfil técnico compatível com as atividades a serem exercidas.

Busca-se, assim, assegurar aos órgãos setoriais a oferta de quadros técnicos de planejamento com a qualificação e conhecimento necessários, dentro de uma estrutura organizacional padronizada e com vinculação entre os servidores dos órgãos setoriais e o órgão central. Nesse sentido, há o reconhecimento de que a capacidade de planejamento, de monitoramento e de coordenação das ações do governo depende em grande parte da qualidade técnica e nível de integração das áreas.

3.2 Componente técnico-metodológico do PPA

O diagnóstico se debruça também sobre o componente técnico-metodológico do PPA, seu encaideamento lógico e vinculação com orçamento. Tendo como orientação que o PPA deveria abarcar os objetivos estratégicos, programas, ações, bens e serviços relevantes e os resultados das políticas públicas para o estado, observa-se um detalhamento demasiado do instrumento seguindo a estrutura orçamentária, apesar dos esforços para o redesenho dos processos em relação ao plano anterior. Os principais pontos críticos observados são: i) ações excessivamente detalhadas a partir de uma lógica puramente orçamentária, “fracionando” a política pública em entregas parciais; ii) número excessivo de indicadores de resultado com baixa pertinência; e iii) pulverização de produtos pouco relevantes para o alcance dos resultados das ações.

Diante desse diagnóstico, foi feito um estudo sobre a estrutura de PPAs de outros estados. Apesar da grande variedade de modelos, um dos pontos observados, que vai ao encontro de uma lacuna observada no estado do Rio de Janeiro, é a existência de elementos intermediários entre o maior nível de agregação da programação – os programas, que no Rio de Janeiro estão mais próximos de serem agregadores multissetoriais do que recortes delimitados da política pública – e a especificação das entregas finalísticas por meio das ações orçamentárias.

Nesse sentido, para o ciclo 2024-2027 do PPA, o objetivo é criar um elemento intermediário, que estará vinculado ao programa e será composto pelas ações orçamentárias. A ideia é de que ele expresse a contribuição de um órgão ou entidade específica para o enfrentamento de um problema identificado, e que, ao ser composto por ações orçamentárias, agregue as entregas de bens e serviços planejados. Dessa forma, se pretende que as metas físicas e indicadores reflitam melhor as entregas finais, evitando o fracionamento que hoje existe pela necessidade de ações orçamentárias distintas, numa lógica determinada muitas vezes pelo controle e necessidade de marcadores orçamentários.

A intenção dessa mudança é que seja possível uma visão mais coesa sobre as políticas públicas e uma redução na quantidade de produtos e indicadores – evidenciando as entregas e resultados mais relevantes –, bem como uma mudança de enfoque da área de planejamento, que deixa de ser apenas no detalhamento das ações orçamentárias e passa a ser também em elementos mais estratégicos da programação.

Aliado a isso, outros pontos também estão em discussão para suprir o ímpeto de fazer do PPA um instrumento de controle orçamentário, por meio de relatórios acessórios que contribuam para o acompanhamento e a transparência do gasto público, haja vista a diferença de agregação entre a execução financeira e a realização física das iniciativas do estado. Assim, não se trata de negar a importância das funções de controle, mas de reconhecer que o PPA não é, sozinho, o melhor instrumento para esse objetivo. Desse modo, o planejamento institucional cumpre mal essa função, sem servir a outras funções às quais poderia estar ligado.

Por fim, é fundamental reconhecer que a estrutura metodológica do instrumento, por si só, não resolve questões referentes ao alinhamento interno dos órgãos setoriais sobre, por exemplo, a definição apropriada da programação, ou o que deve ser considerado produto ou indicador estratégico.

3.3 Monitoramento e avaliação da programação

As atividades de monitoramento e avaliação são fundamentais na administração pública, pois permitem que as orientações estabelecidas pelas políticas públicas caminhem de acordo com o que se deseja alcançar. Nesse sentido, monitoramento e avaliação precisam ser vistos como atividades articuladas entre si com o objetivo comum de auxiliar o gestor público com informações sintéticas sobre a operação das políticas públicas.

Ainda no ciclo do PPA 2020-2023 se iniciou a estruturação de um sistema de monitoramento a partir da incorporação de indicadores de resultado para as ações governamentais. Assim, além do acompanhamento físico e financeiro dos produtos, foram incluídos formalmente na lógica do plano os indicadores de resultado, o que possibilitou um passo a mais na estruturação do sistema. Ao longo deste ciclo, outras inovações foram sendo incorporadas de forma incremental, por exemplo, a realização de uma análise de maturidade dos órgãos setoriais e o aperfeiçoamento da análise de desempenho para o relatório anual de monitoramento. É certo, no entanto, que ainda há muito que se avançar em termos da consolidação de um sistema de monitoramento e avaliação para o PPA.

O ciclo atual foi avaliado em relação à sua capacidade de cumprir as funções que são esperadas de um sistema mais substantivo: i) fornecer informações qualificadas aos gestores e à sociedade; ii) produzir dados e informações que indiquem o alcance dos objetivos e resultados desejados; iii) identificar a antecipação e a prevenção de riscos, bem como a adoção de medidas preventivas ou corretivas em tempo hábil; e iv) permitir a sistematização do conhecimento sobre determinada política pública com vistas à aprendizagem organizacional.

No caso fluminense, o que se observa é que, da forma como é feito, o monitoramento das metas físicas dos produtos e indicadores de resultado não propicia a correção de rumos de forma tempestiva. Ou seja, os relatórios anuais acabam tendo pouca incidência direta nos processos de revisão do PPA, sendo excessivamente detalhados, pouco transparentes e inteligíveis.

Parte desse problema pode ser atacada com a discussão do componente metodológico esboçado anteriormente, mas há um espaço importante a ser ocupado com o aperfeiçoamento da análise de desempenho anual a partir das possibilidades postas pela nova estrutura. Adicionalmente, vem sendo elaborada uma proposta de avaliação de desenho que evidencie a sequência lógica dos componentes do plano, as conexões entre problemas/oportunidades, os objetivos pretendidos e os resultados esperados. O pressuposto da discussão é que essa avaliação de desenho seja fundamental para garantir

a coerência lógico-metodológica da programação, podendo ser facilitada em um contexto em que se fomente a coordenação dos atores envolvidos nos processos de planejamento.

3.4 Orientação estratégica do PPA

Como abordado anteriormente, o PPA fluminense tem perdido o elo com os demais processos de cunho estratégico, seja por um paralelismo institucional entre a Seplag e a Casa Civil, seja pela ausência de orientações estratégicas que norteiem o planejamento de médio prazo. A opção que vem sendo feita, e a aposta para um futuro PPA, se dá pela ancoragem em referências pactuadas que transpassam as administrações, permitindo um sentido de continuidade de longo prazo do instrumento. Assim, os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), componentes da Agenda 2030 das Organizações das Nações Unidas (ONU), têm sido a referência básica de longo prazo, por sua legitimidade e comparabilidade com outros entes. Os ODS se constituem em uma referência internacional para elaboração e acompanhamento de iniciativas, metas e indicadores.

Certamente, essa estratégia não encerra a necessidade de se incorporar novos elementos ao instrumento de planejamento, de forma a torná-lo mais estratégico, participativo e transversal. Há uma imensa lacuna, por exemplo, no componente de participação popular para elaboração e acompanhamento, como forma de alinhamento às necessidades estaduais mais imediatas, e escuta de demandas por parte da população. A trajetória do estado revela que esses pontos, por escaparem à normatização do instrumento, são os mais sujeitos à orientação conjuntural de governos, sendo, por vezes, palavras fortes, ou, alternativamente, verdadeiros tabus.

No caso dos ODS, eles garantem ao planejamento de médio prazo um mínimo de diagnóstico legitimado, servindo de visão de longo prazo bem delineada, na ausência de outros direcionamentos. No Rio de Janeiro, a base de análise e o referencial teórico foram os estudos e pesquisas do Ipea que culminaram no lançamento dos *Cadernos ODS* em 2019, atualizando as informações em plataformas digitais. Dessa maneira, o estado pôde compatibilizar suas iniciativas e esforços governamentais com os desafios lançados pela Agenda 2030, e monitorar suas iniciativas alinhadas a cada um dos objetivos.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em que pesem possíveis aproximações entre as abordagens apresentadas pelas experiências do PPA federal com os ciclos de gestão do plano no Rio de Janeiro, é preciso reconhecer que o curso apresentado pelo estado nos últimos dez anos proporcionou a organização de estratégias que, se por um lado mantiveram uma maneira particular de integração com o orçamento, por outro, abriram caminhos para novas possibilidades na discussão da centralidade do planejamento institucional.

É fato que a análise do histórico do PPA fluminense registra questões sensíveis. É possível, no entanto, observar ganhos no período, como o Sistema de Planejamento e Orçamento, embrião para a criação das Redes de Planejamento e Orçamento que, diante de cenários de instabilidade institucional, possibilitaram uma maior convergência entre o planejamento setorial e o central em comparação com momentos anteriores. Adicionalmente, em período recente, o reconhecimento da necessidade de rediscutir o lugar do planejamento para além do papel de coordenação do órgão central com os órgãos setoriais permitiu a incorporação gradual de estratégias auxiliares capazes de sinalizar, ainda com pouca centralidade, compromissos de médio prazo do governo. Conclui-se, por fim, que é certo que o instrumento precisa resgatar sua centralidade no planejamento institucional e que as discussões e propostas em curso são oportunas para o momento atual.

REFERÊNCIAS

COUTO, L. F.; CARDOSO JUNIOR, J. C. Governança orçamentária: transformações e lacunas nas práticas de planejamento e orçamento no Brasil. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 19, dez. 2018.

_____. Planejamento e orçamento a partir da reforma do aparelho do estado: das iniciativas gerencialistas à reforma orçamentária e extinção do plano plurianual. *In*: CAVALCANTE, P. L. C.; SILVA, M. S. **Reformas do estado no Brasil**: trajetórias, inovações e desafios. Rio de Janeiro: Ipea, 2020. p. 277-297.

COUTO, L. F.; MAGALHÃES, A. Iniciativas, funções e estruturas de planejamento federal. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 12, jul./dez. 2017.

LAQUINI, N.; MONTENEGRO, L. O planejamento no estado do Rio de Janeiro: a transição do modelo burocrático para o gerencial. *In*: CONGRESSO NACIONAL DE GESTÃO PÚBLICA PARA RESULTADOS, 1., 2020, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Governo do Estado do Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <<https://www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2020/03/22.-O-planejamento-no-estado-do-Rio-de-Janeiro.pdf>>.

PAULO, L. F. A. O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. **Revista do Serviço Público**, v. 61, p. 171-187, abr./jun. 2010. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/download/44/42/137>>. Acesso em: set. 2022.

RIO DE JANEIRO. Lei nº 6.126, de 28 de dezembro de 2011. Institui o Plano Plurianual do Estado do Rio de Janeiro (PPA/RJ) para o período de 2012-2015. **Diário Oficial**, Rio de Janeiro, 28 dez. 2011.

_____. Lei nº 7.211, de 18 de janeiro de 2016. Institui o Plano Plurianual do Estado do Rio de Janeiro (PPA) para o período de 2016-2019. **Diário Oficial**, Rio de Janeiro, 18 jan. 2016.

_____. Lei nº 8.730, de 24 de janeiro de 2020. Institui o Plano Plurianual do Estado do Rio de Janeiro (PPA) para o período de 2020-2023. **Diário Oficial**, Rio de Janeiro, 27 jan. 2020.

TONI, J. A modernização do planejamento governamental e a governança necessária para o centro de governo. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 27, mar. 2021.

REPERCUSSÃO DOS CRÉDITOS ADICIONAIS NO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL: ESTUDO NO ORÇAMENTO DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL¹

Lazaro Maxwell Borges²

Anna Karolina Monteiro Reis³

Alessandro Gustavo Souza Arruda⁴

Fernando Thiago⁵

1 INTRODUÇÃO

O orçamento público, em razão da sua importância para a vida econômica, social e política de uma nação, deve possuir quatro atributos indispensáveis à obtenção de um selo de qualidade: equilíbrio, previsibilidade, compreensão e contribuição para a vitalidade democrática (Rezende e Cunha, 2013).

O orçamento anual, materializado pela Lei Orçamentária Anual (LOA), após aprovado, somente poderá ser alterado mediante autorização do Poder Legislativo. Única exceção a esta regra são os créditos extraordinários que serão abertos por decreto do Poder Executivo.

A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) (art. 165, § 8º) admite que a autorização para abertura de créditos adicionais seja concedida na própria LOA. Uma vez autorizada, a abertura desses créditos no orçamento vigente fica apenas na dependência de emissão de decreto pelo Poder Executivo para sua concretização.

Dependendo da fonte de recursos utilizada para abertura dos créditos adicionais, pode ocorrer realocação de recursos entre as diversas áreas de atuação governamental.

Desse modo, despesas que constam da LOA podem ter suas dotações aumentadas ou reduzidas sem que tais alterações sejam submetidas ao crivo do Poder Legislativo. Devido a esse fato, o orçamento pode não ser implementado conforme aprovado, ocasionando, portanto, um desvio no planejamento orçamentário e das políticas públicas definidas no parlamento.

Diante do exposto, esta pesquisa teve como objetivo demonstrar os desvios no planejamento orçamentário do governo do estado de Mato Grosso do Sul, por meio dos créditos adicionais, no período de 2018 a 2020.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

A CF/1988 inovou ao tornar obrigatório que as três esferas do governo aderissem à sistemática do planejamento orçamentário. Também introduziu o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), um verdadeiro planejamento, ao contemplar metas e objetivos de longo e médio prazo (Crepaldi, 2009).

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi34art5>

2. Auditor do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul (TCE-MS); e mestrando do Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (Profiap) em Campo Grande, Mato Grosso do Sul. *E-mail*: <lazaro.maxwel@gmail.com>.

3. Auditora do TCE-MS; e mestranda do Profiap em Campo Grande, Mato Grosso do Sul. *E-mail*: <annamonteireis@outlook.com>.

4. Consultor no âmbito do Programa Executivo de Cooperação entre a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea); e professor do Profiap em Campo Grande, Mato Grosso do Sul. *E-mail*: <alessandro.arruda@ufms.br>.

5. Professor do Profiap em Campo Grande, Mato Grosso do Sul. *E-mail*: <fernando.thiago@ufms.br>.

Além disso, tornou o processo orçamentário democrático, visto que o Poder Executivo apresenta o projeto de lei orçamentária, contudo, não pode elaborá-lo de maneira discricionária, mas observando o disposto da LDO, editada pelo Poder Legislativo.

2.1 Instrumentos de planejamento público

O PPA é o instrumento de planejamento governamental que define diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas, com o propósito de viabilizar a implementação e a gestão das políticas públicas (Brasil, 1988). Ante a ausência de edição de norma de que trata o art. 165, § 9º, inciso I da CF/1988, tem-se aplicado o disposto no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), art. 35, § 2º, inciso I. Assim, com duração de médio prazo (quatro anos), o PPA tem vigência a partir do segundo exercício financeiro do atual mandato, até o final do primeiro exercício financeiro do mandato subsequente.

Entre outras funções, a CF/1988 estabeleceu à LDO o papel de orientação na elaboração da LOA. Nos termos do art. 165, a LDO deve ser um documento orientativo da LOA, estabelecendo as metas e prioridades da administração pública federal, as diretrizes de política fiscal e suas metas, congruentes com a trajetória sustentável da dívida pública. Assim, a LOA versa sobre alterações nas leis tributárias vigentes e ainda dispõe sobre as aplicações das agências financeiras oficiais de fomento (Brasil, 1988).

A função da LDO não se resume a orientar a elaboração da lei orçamentária. Ao dispor sobre as metas e prioridades da administração, e ainda a respeito das diretrizes de política fiscal, a LDO confere mais transparência ao processo orçamentário, uma vez que disponibiliza as informações necessárias a respeito das prioridades do governo e quais políticas fiscais serão implementadas para o atingimento dessas prioridades. Assim, o processo fica mais transparente aos envolvidos na elaboração e aprovação do orçamento.

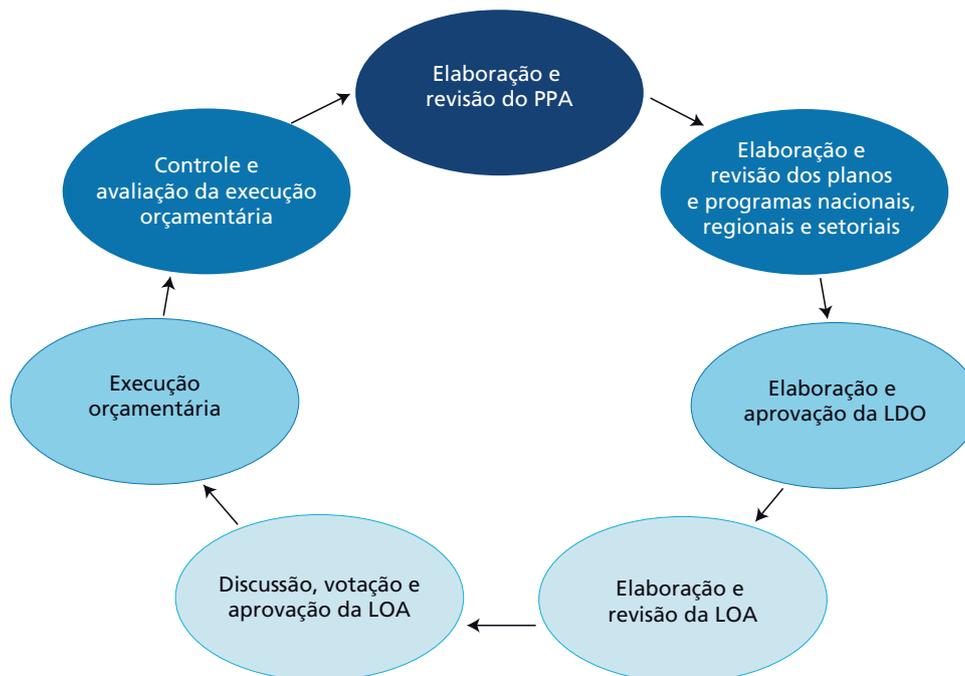
A LOA é o orçamento brasileiro materializado por meio da edição de lei, em decorrência dos princípios esculpidos na Lei nº 4.320/1964, a saber: unidade, universalidade e anualidade. Apresenta-se em uma única peça, a qual compreende o orçamento fiscal, de investimento e da seguridade social.

2.2 Processo orçamentário

A dinâmica do orçamento público também é algo essencial a se compreender. Conforme Giacconi (2021), o processo ou ciclo orçamentário brasileiro é composto por quatro etapas: elaboração da proposta orçamentária; discussão, votação e aprovação da lei orçamentária; execução orçamentária; e controle de avaliação da execução orçamentária. Esse processo não é autossuficiente, pois a primeira etapa de seu ciclo se renova anualmente. Ele é um “resultado de definições constantes de uma programação de médio prazo que, por sua vez, detalha planos de longo prazo” (Giacconi, 2021, p. 205).

Ao se integrar ao planejamento, o processo orçamentário torna-se mais completo, como demonstrado na figura 1.

FIGURA 1
Processo integrado do planejamento e orçamento



Fonte: Matias-Pereira (2017).

O planejamento é realizado porque existem tarefas a serem cumpridas, atividades a serem desempenhadas e deseja-se fazer isso da forma mais econômica possível, coordenando o uso dos diferentes recursos: humanos, materiais, financeiros tecnológicos, cada um a seu tempo, com especificidades próprias, com o intuito de fazer com que seus objetivos sejam atingidos. No caso do orçamento público, o planejamento é representado pelo PPA e pela LDO que, conforme detalhado anteriormente, estabelecem as metas e prioridades que devem ser seguidas pela LOA de cada exercício (Padoveze, 2016; Giacomoni, 2021).

2.3 Créditos adicionais

A LOA é o orçamento em si. Neste orçamento são previstas as receitas e fixadas as despesas do exercício. Contudo, as dotações orçamentárias estabelecidas previamente podem não ser suficientes durante a execução das despesas, ou ainda podem surgir situações que não eram passíveis de previsão e urgentes. Para esses casos existem os créditos adicionais, que são conceituados no art. 40 da Lei nº 4.320/1964 como as autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na lei de orçamento.

O artigo seguinte apresenta três modalidades nas quais os créditos adicionais podem ser classificados, conforme descrito a seguir.

- 1) Suplementares, que reforçam dotações orçamentárias já existentes.
- 2) Especiais, que são destinados para despesas cuja dotação orçamentária não estava prevista na LOA.
- 3) Extraordinários, que são para as despesas urgentes e imprevistas, como guerras e calamidades.

A abertura de créditos extraordinários depende apenas de um ato do Poder Executivo que, em seguida, deve dar ciência ao Poder Legislativo. Quando se trata de créditos suplementares e especiais, é necessário que eles sejam autorizados previamente por lei e então abertos por decreto executivo. No caso específico do crédito suplementar, a própria lei do orçamento pode contemplar essa autorização (Brasil, 1964).

3 METODOLOGIA

O objeto de estudo desta pesquisa foi o orçamento anual e a execução orçamentária do governo do estado de Mato Grosso do Sul do período de 2018 a 2020. Os dados para realização do estudo foram obtidos em documentos disponíveis no Portal da Transparência do Estado de Mato Grosso do Sul, a saber: a *Lei Orçamentária Anual*; o anexo 2 do *Relatório Resumido da Execução Orçamentária e Financeira*; e o *Demonstrativo de Abertura de Créditos Adicionais*, todos relativos aos exercícios de 2018 a 2020 (Mato Grosso do Sul, 2020).

Os dados relativos aos orçamentos e às despesas realizadas foram organizados em tabelas, utilizando-se o *software* Microsoft Excel. Em sequência, foram realizados os cálculos para apurar a precisão na estimativa das despesas orçamentárias. Aplicou-se a metodologia do programa da Despesa Pública e Responsabilidade Financeira (Public Expenditure and Financial Accountability – Pefa) que “fornece um quadro metodológico para avaliar e elaborar relatórios sobre os pontos fortes e fracos da gestão das finanças públicas (GFP) através do uso de indicadores quantitativos para medir o desempenho da GFP” (Pefa, 2016, p. 1).

O Pefa é composto por sete pilares que compreendem 31 indicadores de desempenho. Neste estudo foi realizada a avaliação da dimensão “2.1 Composição da execução das despesas por função”, do indicador “PI-2 Composição das despesas realizadas”, por ser o indicador com maior relação ao objeto desta pesquisa. Essa dimensão mede a diferença entre o orçamento originalmente aprovado e a composição da execução das despesas efetivas, por classificação funcional, durante os últimos três anos, excluindo itens de contingência e de juros da dívida (Pefa, 2016). Contudo, em razão da não disponibilização do valor da despesa com os juros da dívida, não foi possível realizar a sua exclusão do cálculo da despesa total.

Portanto, os dados foram analisados pelo cálculo que inclui um ajustamento para retirar os efeitos das mudanças nas despesas totais, obtido por meio de ajustes na execução do orçamento em cada categoria de despesa. Esse ajustamento é realizado pela

diferença proporcional entre o montante do orçamento total original e a execução da despesa total. O desvio residual em cada categoria baseia-se inteiramente no valor absoluto das alterações ocorridas na mesma categoria e entre as categorias, líquido de qualquer alteração presumida como tendo sido resultado de alterações das despesas totais (Pefa, 2016, p. 16).

4 ANÁLISES E DISCUSSÃO

As LOAs fixaram para 2018, 2019 e 2020 despesas nos valores de R\$ 14,497 bilhões, R\$ 15,048 bilhões e R\$ 15,800 bilhões, respectivamente, conforme descrito na tabela 1. Também, autorizaram o Poder Executivo a abrir créditos adicionais suplementares até o limite de 25% da despesa constante dos orçamentos.

TABELA 1
Orçamentos anuais do estado do Mato Grosso do Sul (2018-2020)
 (Em R\$ milhões)

	Instrumento legal autorizativo	Despesas autorizadas	Créditos adicionais autorizados (%)	Valor
2018	Lei Estadual nº 5.152/2017	14.497	25	3.624
2019	Lei Estadual nº 5.310/2018	15.048	25	3.762
2020	Lei Estadual nº 5.489/2019	15.800	25	3.950

Fonte: Dados das leis orçamentárias.
 Elaboração dos autores.

Além do percentual de 25%, as leis orçamentárias dos três anos também autorizaram a abertura de créditos adicionais suplementares: i) para atender às despesas com pessoal e com encargos sociais; ii) para a cobertura de despesas com precatórios judiciais; e iii) atendimento das despesas decorrentes da contratação de operações de crédito autorizadas por leis específicas (Mato Grosso do Sul, 2018; 2019; 2020).

Os créditos adicionais suplementares abertos em 2018, 2019 e 2020 totalizaram R\$ 6,278 bilhões, R\$ 4,316 bilhões e R\$ 5,426 bilhões, respectivamente. Esses dados estão dispostos na tabela 2.

TABELA 2
Créditos adicionais suplementares abertos (2018-2020)
 (Em R\$ milhões)

	Superávit financeiro	Excesso de arrecadação	Anulação de dotação	Operação de crédito	Total
2018	185	3.606	2.465	23	6.278
2019	105	1.731	2.447	32	4.316
2020	276	1.750	3.388	11	5.426

Fonte: Dados do Demonstrativo de Abertura de Créditos Adicionais.
 Elaboração dos autores.

Em comparação com a despesa fixada para esses anos (R\$ 14,497 bilhões, R\$ 15,048 bilhões e R\$ 15,800 bilhões), correspondem a 43,3%, 28,7% e 34,3%, respectivamente, conforme apresentado na tabela 3.

TABELA 3
Comparação de créditos adicionais suplementares abertos/despesas autorizadas
 (Em R\$ milhões)

	Despesas autorizadas	Créditos adicionais abertos	%
2018	14.497	6.278	43,3
2019	15.048	4.316	28,7
2020	15.800	5.426	34,3

Elaboração dos autores.

Em razão do não cômputo de créditos adicionais abertos para atender a certas despesas especificadas na LOA, o montante aberto em cada ano superou 25% da despesa fixada (tabela 3).

As despesas realizadas em 2018, 2019 e 2020 totalizaram R\$ 14,720 bilhões, R\$ 15,066 bilhões e R\$ 15,365 bilhões, respectivamente. Em confronto com as aprovadas (R\$ 14,497 bilhões,

R\$ 15,048 bilhões e R\$ 15,800 bilhões), verificou-se que os percentuais de execução correspondem a 101,5%, 100,1% e 97,20%, respectivamente, para 2018, 2019 e 2020. Quando se compara apenas o total orçado com o realizado, os resultados demonstram que o orçamento executado reflete o aprovado.

De outro modo, “comparações por função ou programa fornecem a base mais útil para a avaliação das intenções de política” (Pefa, 2016, p. 18). Quando se confrontou despesas realizadas, por classificação funcional (como percentagem das despesas totais), em relação às orçadas, verificou-se imprecisão de 23,6%, 21,5% e 26,4%, na sua estimativa, respectivamente para 2018, 2019 e 2020.

Algumas despesas apresentam ao longo do período avaliado uma imprecisão bem significativa na sua orçamentação, tanto em termos percentuais como de valores. Destacam-se, entre essas, as despesas com encargos especiais, educação e previdência social.

Em 2018, as despesas com previdência social, educação e encargos especiais foram orçadas em R\$ 2,032 bilhões, R\$ 1,787 bilhão e R\$ 1,505 bilhão, respectivamente, enquanto as realizadas totalizaram R\$ 3,087 bilhões, R\$ 2,406 bilhões e R\$ 776 milhões, como mostrado na tabela 4.

TABELA 4

Diferença entre o orçamento originalmente aprovado e a composição da execução das despesas realizadas, por classificação funcional (2018)

(Em R\$ milhões)

Funções de governo	Orçado	Despesa realizada	Orçamento ajustado	Desvio (%)
Previdência social	2.032	3.087	2.101	46,9
Educação	1.787	2.406	1.849	30,1
Segurança pública	1.724	1.669	1.784	-6,5
Encargos especiais	1.505	776	1.557	-50,2
Saúde	1.401	1.354	1.449	-6,6
Administração	1.090	1.151	1.127	2,1
Judiciária	1.028	988	1.063	-7,0
Essencial à justiça	900	816	931	-12,3
Transporte	851	849	881	-3,7
Legislativa	566	475	586	-18,9
Direitos da cidadania	362	290	375	-22,5
Agricultura	230	176	238	-26,1
Assistência social	226	192	234	-17,8
Saneamento	131	82	135	-39,4
Gestão ambiental	114	52	118	-56,0
Habitação	66	43	68	-37,3
Desporto e lazer	52	19	54	-65,6
Comércio e serviços	42	28	43	-34,0
Cultura	37	44	39	14,5
Trabalho	23	9	24	-62,8
Ciência e tecnologia	22	9	23	-60,4
Indústria	21	160	21	647,7

(Continua)

(Continuação)

Funções de governo	Orçado	Despesa realizada	Orçamento ajustado	Desvio (%)
Urbanismo	17	45	18	149,9
Organização agrária	3	1	3	-58,0
Energia	0	0	0	-18,9
Despesas alocadas	14.231	14.721	14.721	-
Contingências	266	0	-	-
Despesa total	14.497	14.721	-	-
Resultados agregados	-	-	-	101,5
Variância na composição	-	-	-	23,6

Elaboração dos autores.

Neste caso, identificou-se imprecisão de 46,9%, 30,1% e -50,2%, respectivamente, na orçamentação destas despesas.

Em 2019, conforme observado na tabela 5, as despesas com previdência social e encargos especiais também apresentaram um elevado grau de imprecisão na estimativa. Enquanto a despesa com previdência foi orçada em R\$ 2,040 bilhões, a realizada foi de R\$ 3,252 bilhões. A despesa com encargos especiais foi orçada em R\$ 1,106 bilhão, enquanto a realizada totalizou apenas R\$ 483,0 milhões. A imprecisão apurada na orçamentação dessas despesas foi de 57,9% e -56,8%, respectivamente.

TABELA 5

Diferença entre o orçamento originalmente aprovado e a composição da execução das despesas realizadas, por classificação funcional (2019)

(Em R\$ milhões)

Funções de governo	Orçado	Despesa realizada	Orçamento ajustado	Desvio (%)
Educação	2.255	2.580	2.277	13,3
Previdência social	2.040	3.252	2.060	57,9
Segurança pública	2.035	1.788	2.054	-13,0
Saúde	1.469	1.409	1.483	-5,0
Administração	1.273	1.219	1.286	-5,2
Encargos especiais	1.106	483	1.117	-56,8
Judiciária	1.062	1.015	1.072	-5,3
Essencial à justiça	951	918	960	-4,4
Transporte	806	770	814	-5,4
Legislativa	582	481	588	-18,2
Direitos da cidadania	284	278	287	-3,1
Assistência social	234	171	236	-27,8
Agricultura	225	165	227	-27,4
Indústria	150	244	151	61,2
Gestão ambiental	96	39	97	-59,9
Saneamento	77	76	78	-2,2
Urbanismo	64	25	64	-61,5
Cultura	45	40	46	-11,4

(Continua)

(Continuação)

Funções de governo	Orçado	Despesa realizada	Orçamento ajustado	Desvio (%)
Ciência e tecnologia	40	8	41	-80,7
Comércio e serviços	40	26	40	-35,4
Trabalho	28	11	28	-59,3
Desporto e lazer	27	14	27	-49,1
Habitação	22	53	23	136,4
Energia	6	0	6	-97,6
Organização agrária	4	1	4	-71,2
Despesas alocadas	14.922	15.066	15.066	-
Contingências	126	0	-	-
Despesa total	15.048	15.066	-	-
Resultados agregados	-	-	-	100,1
Variância na composição	-	-	-	21,5

Elaboração dos autores.

Destaca-se ainda em 2019, a imprecisão na orçamentação das despesas com segurança pública. Enquanto o orçamento aprovado consignou R\$ 2,035 bilhões de dotação, a despesa realizada foi de R\$ 1,788 bilhão, correspondente a -13% de imprecisão.

Os dados pertinentes ao orçamento de 2020 estão dispostos na tabela 6.

TABELA 6

Diferença entre o orçamento originalmente aprovado e a composição da execução das despesas realizadas, por classificação funcional (2020)

(Em R\$ milhões)

Funções de governo	Orçado	Despesa realizada	Orçamento ajustado	Desvio (%)
Segurança pública	2.283	1.528	2.238	-31,7
Educação	2.246	2.395	2.202	8,8
Previdência social	2.038	3.601	1.998	80,2
Saúde	1.554	1.671	1.523	9,7
Administração	1.306	977	1.280	-23,6
Judiciária	1.142	1.079	1.119	-3,7
Encargos especiais	1.094	475	1.073	-55,7
Essencial à justiça	1.006	1.021	986	3,5
Transporte	995	980	976	0,5
Legislativa	612	519	600	-13,5
Direitos da cidadania	308	337	302	11,9
Assistência social	232	186	228	-18,2
Indústria	217	184	213	-13,6
Agricultura	208	185	204	-9,3
Saneamento	113	38	111	-66,0
Gestão ambiental	93	49	91	-46,3
Cultura	74	58	73	-20,4
Comércio e serviços	43	22	42	-47,3

(Continua)

(Continuação)

Funções de governo	Orçado	Despesa realizada	Orçamento ajustado	Desvio (%)
Desporto e lazer	39	9	38	-76,3
Ciência e tecnologia	36	12	35	-66,9
Habitação	19	24	19	27,3
Trabalho	10	11	10	13,5
Organização agrária	4	3	4	-26,6
Energia	0	0	0	2.0702,8
Comunicações	0	0	0	-100,0
Despesas alocadas	15.672	15.365	15.365	-
Contingências	128	0	-	-
Despesa total	15.800	15.365	-	-
Resultados agregados	-	-	-	97,2
Variância na composição	-	-	-	26,4

Elaboração dos autores.

Seguindo a tendência verificada nos anos anteriores, as despesas realizadas com segurança pública, previdência social e encargos especiais, totalizaram, respectivamente, R\$ 1,528 bilhão, R\$ 3,601 bilhões e R\$ 475 milhões, enquanto o valor orçado foi de R\$ 2,283 bilhões, R\$ 2,038 bilhões e R\$ 1,094 bilhão, respectivamente. A imprecisão identificada na orçamentação dessas despesas foi de -31,7%, 80,2% e -55,7%, respectivamente.

Conforme discutido por Reis e Machado Júnior (2012), o alto percentual de desvio na orçamentação poderia ser explicado de duas maneiras: ou se trata de erros de previsão ou por decorrência de fatores alheios que não foram possíveis de serem previstos pelos planejadores.

De forma semelhante aos resultados obtidos, Freitas e Brandão (2020) observaram o excesso de créditos suplementares abertos, demonstrando fragilidade no processo de elaboração do planejamento. Assim, percebe-se uma baixa preocupação dos gestores quanto aos instrumentos orçamentários iniciais.

O fato de existirem instrumentos que permitem correções no orçamento, possibilita que os gestores o utilizem para atender a seus objetivos e acaba gerando uma certa despreocupação na precisão das previsões de receitas e despesas a serem executadas (Albuquerque, 2011).

Uma outra questão preocupante são possíveis distorções em torno das necessidades públicas indicadas na peça orçamentária caso estas sejam provenientes de demandas da sociedade. Neste caso, o Executivo, autorizado pelo Legislativo, pode prejudicar políticas públicas necessárias, alterando o planejamento realizado.

5 CONCLUSÃO

Os créditos adicionais suplementares, abertos nos exercícios de 2018, 2019 e 2020, atingiram, respectivamente, 43,3%, 28,7% e 34,3%, da despesa aprovada. Ainda assim, o montante de despesas realizadas nos exercícios analisados não se desviou do inicialmente aprovado, haja vista que os percentuais de execução da despesa alcançaram 101,5%, 100,1% e 97,2%, respectivamente, para 2018, 2019 e 2020.

Para manter o orçamento dentro do valor inicialmente aprovado, parte das dotações consignadas na LOA para atender às despesas de algumas áreas de atuação governamental foram realocadas para outras, conforme mostrado nas tabelas 4 a 6. Neste caso, o que chama a atenção é a continuidade dos fatos destacados, que perduraram ao longo dos três exercícios avaliados, caracterizando-se como uma prática contumaz da administração.

As análises efetuadas demonstram que as despesas realizadas, por classificação funcional (como percentagem das despesas totais), desviaram-se do montante inicialmente aprovado em 23,6%, 21,5% e 26,4%, respectivamente, para 2018, 2019 e 2020. Esses desvios retratam, portanto, uma alta imprecisão na estimação de algumas despesas no orçamento.

Esses resultados evidenciam fragilidade no processo de elaboração do orçamento do Estado. A autorização prévia concedida ao chefe do Executivo para realizar alterações no orçamento acaba por contribuir para ocorrência dos desvios no planejamento, pois, à medida que surge a necessidade de aumento de gastos, essas alterações são feitas diretamente por meio de decreto do Executivo.

Diante do resultado encontrado, recomenda-se que haja uma maior atenção na orçamentação das despesas que apresentaram um percentual maior de desvio: previdência social, encargos especiais, segurança pública e educação.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, E. D. de. **Determinantes do controle e planejamento nos orçamentos públicos municipais do Estado do Piauí**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2011.

AZEVEDO, R. R. de. **Imprecisão na estimação orçamentária dos municípios brasileiros**. 2013. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, 2013. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/96/96133/tde-17032014-110156/publico/RicardoRAzevedo_Corrigida.pdf>. Acesso em: 8 jul. 2022.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13971.htm>. Acesso em: 8 jul. 2022.

_____. Constituição Federal de 1988, de 5 de outubro de 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 out. 1988.

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2000. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: 17 dez. 2006.

_____. Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>. Acesso em: 11 jul. 2021.

CREPALDI, S. A. **Orçamento público planejamento, elaboração e controle**. São Paulo: Saraiva, 2009.

FAJARDO, B. de. A. **Vieses orçamentários em entes subnacionais**: uma análise sob a ótica da estimação das receitas estaduais. 2016. Tese (Doutorado) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/17604/TESE_BernardoFajardo.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 8 jul. 2022.

FREITAS, L. B. Os limites à flexibilidade da execução orçamentária: a abertura de créditos suplementares pelo estado de Goiás e o controle realizado pelos tribunais de contas. **Revista de Direito Tributário e Financeiro**, v. 6, n. 2, p. 98-114, jul./dez. 2020.

GIACOMONI, J. **Orçamento público**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. **Metodologia científica**: ciência e conhecimento científico, métodos científicos, teoria, hipóteses e variáveis, metodologia jurídica. 8 ed. São Paulo: Atlas, 2022.

MATIAS-PEREIRA, J. **Finanças públicas**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MATO GROSSO DO SUL. Lei nº 5.152, de 27 de dezembro de 2017. Estima a receita e fixa a despesa do Estado para o exercício financeiro de 2018. **Diário Oficial**, Campo Grande, 2017. Disponível em: <<http://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/secoge/govato.nsf/1b758e65922af3e904256b220050342a/b3cb14377c09941404258204005faa82?OpenDocument&Highlight=2,5.152>>. Acesso em: 12 jul. 2021.

_____. Lei nº 5.310, de 21 de dezembro de 2018. Estima a receita e fixa a despesa do Estado para o exercício financeiro de 2019. **Diário Oficial**, Campo Grande, 2018. Disponível em: <<http://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/secoge/govato.nsf/1b758e65922af3e904256b220050342a/71338f8e8cb6856004258370004303ef?OpenDocument&Highlight=2,5.310>>. Acesso em: 12 jul. 2021.

_____. Lei nº 5.489, de 21 de dezembro de 2018. Estima a receita e fixa a despesa do Estado para o exercício financeiro de 2020. **Diário Oficial**, Campo Grande, 2019. Disponível em: <<http://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/secoge/govato.nsf/1b758e65922af3e904256b220050342a/c35afe2b9021df8c042584d9004c4f88?OpenDocument&Highlight=2,5.489>>. Acesso em: 12 jul. 2021.

_____. **Portal da Transparência do governo de Mato Grosso do Sul**. Mato Grosso do Sul: [s.n.], 2020. Disponível em: <<http://www.transparencia.ms.gov.br>>. Acesso em: 8 jul. 2022.

PADOVEZE, C. L. **Planejamento orçamentário**. 3. ed. São Paulo: Cengage Learning Brasil, 2016.

PEFA – PUBLIC EXPENDITURE AND FINANCIAL ACCOUNTABILITY. **Quadro de Avaliação da Gestão das Finanças Públicas**. Washington: Pefa, 2016. Disponível em: <<https://www.pefa.org/resources/pefa-2016-quadro-de-avaliacao-da-gestao-das-financas-publicas-0>>. Acesso em: 8 jul. 2022.

REIS, H. da C.; MACHADO JÚNIOR, J. T. **A Lei nº 4.320 comentada**: e a lei de responsabilidade fiscal. 34. ed. Rio de Janeiro: Ibam, 2012.

REZENDE, F.; CUNHA, A. **A reforma esquecida**: orçamento, gestão pública e desenvolvimento. Rio de Janeiro: FGV, 2013.

INSTITUCIONALIDADE E POTENCIALIDADES DO PLANO PLURIANUAL MUNICIPAL: UMA ANÁLISE DA REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE¹

Luciana Pazini Papi²
Guilherme Horstmann³
Pablo Ziolkowski Padilha⁴

1 INTRODUÇÃO

A partir da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), os municípios foram alçados ao papel de implementadores de políticas públicas, sendo instigados cada vez mais a se capacitar para entregar serviços públicos de qualidade à população. Porém, para implementar, é necessário planejar. Com efeito, desde a década de 1970, diversos especialistas em implementação de políticas públicas têm afirmado que, para transformar ideias em ações, é necessário um plano (Van Meter e Van Horn, 1996; Sabatier e Mazmanian, 1996; Lima e D'Ascenzi, 2013; Howlett, Perl e Ramesh, 2021). Levando em conta o *policy cycle*, o planejamento é uma função que perpassa todo o ciclo, desde a formação de agenda até a avaliação, em uma tarefa contínua que concatena planos, coordena ações, sistematiza e organiza a ação pública (Lima e Papi, 2020). Assim, há certo consenso de que planejar setores de políticas em consonância com planos de governo mais amplos, tais como o Plano Plurianual (PPA), pode colaborar para qualidade dos serviços públicos (Papi, Demarco e Lima, 2019).

Pensando o contexto brasileiro, são inúmeras as peças de planejamento setoriais que devem guiar a implementação de políticas públicas: o Plano Diretor (para municípios com mais de 20 mil habitantes e pertencentes a regiões metropolitanas – RMs); os planos de saneamento básico, resíduos sólidos, saúde, educação e assistência social, entre outros (Brasil, 1990). Situando-se entre estes planos de forma transversal, o PPA – instituído no art. 165 da CF/1988 – cumpre um papel fundamental na atividade do planejamento governamental, não apenas por estabelecer a relação programática com a orçamentária de quatro em quatro anos mas também por portar potencialidades tais como a promoção da intersetorialidade, da transparência e da participação social.

Entretanto, apesar de seu papel estratégico, estudos apontam a baixa institucionalidade dessa peça de planejamento nas três esferas de governo (Cardoso Junior, 2020; Barbosa e Couto, 2021; Paulo, 2021), seja do ponto de vista técnico, identificado pela desarticulação entre os elementos formais (diretrizes, objetivos, metas e indicadores, estabelecidos pela CF/1988) (Lima *et al.*, 2020; Papi *et al.*, 2021), seja pelo seu caráter formalista voltado apenas a atender à lei (Papi, Demarco e Lima, 2019). Assim, passados mais de trinta anos de sua instituição pela Carta Constitucional, inúmeras críticas são endereçadas ao PPA, levando ao questionamento sobre seu papel na gestão pública e inclusive, a propostas de eliminação (*vide* a proposta contida na PEC nº 188) (Papi *et al.*, 2020).

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi34art6>

2. Consultora no âmbito do Programa Executivo de Cooperação entre a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea); e professora adjunta do Departamento de Ciências Administrativas e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGPP/UFRGS).

3. Mestrando do PPGPP/UFRGS.

4. Doutorando do PPGPP/UFRGS.

Na contramão dessa justificativa, entendemos que o PPA tem potencialidades ainda não exploradas pela administração pública que podem fortalecer a gestão municipal. Com vistas a avançar sob esse argumento, o objetivo deste artigo foi analisar o *status* da institucionalização dos PPAs municipais da RM de Porto Alegre, entendido como um processo que se inicia pela formalização de leis e normas, mas que se concretiza com a construção de capacidades estatais que permitem, além de estabilidade no tempo, que a sua função estratégica seja atingida.

Para tanto nos propusemos a observar:

- as características da burocracia e as estruturas desenvolvidas para elaboração e gestão do PPA e, de forma complementar, o sentido estratégico dado a essa peça pelos responsáveis pela elaboração do PPA; e
- a atuação do município na promoção da intersectorialidade e participação social no processo de elaboração do PPA.

Nas páginas que seguem, trazemos uma discussão conceitual sobre institucionalização de políticas e de práticas de gestão governamental, destacando o espaço das capacidades estatais; indicamos a estratégia metodológica de forma detalhada; e, por fim, os achados do trabalho sobre a composição e formação da burocracia municipal voltada à elaboração e gestão do PPA.

2 INSTITUCIONALIDADE DO PPA NA GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS: CAMINHOS PARA PARTICIPAÇÃO E INTERSETORIALIDADE

Quando nos deparamos com o termo institucionalidade/institucionalização de políticas ou de práticas de gestão governamental, intuitivamente pensamos nas condições que as permitem atingir seus objetivos com relativa estabilidade no tempo e capacidade de resiliência aos desmontes oriundos das trocas de governo e projetos políticos.

Sendo uma agenda de interesse da ciência política desde os anos 1970 (Tolbert e Zucker, 1999; Hall e Taylor, 2003; Pierson, 2004; Immergut, 2007), no atual contexto do Estado brasileiro, em que assistimos a um conjunto de ataques às políticas públicas e práticas de gestão – como o planejamento –, o tema da institucionalização/resiliência e desmonte ganha relevância (Melo, 2022; Papi *et al.*, 2022).

Com efeito, em estudo de revisão sistemática da literatura nacional sobre o conceito de institucionalização e sua operacionalização, em quarenta anos, realizado por Papi *et al.* (2020), observou-se o uso tácito do termo, a polissemia de definições e a falta de conceituação e operacionalização para estudos empíricos – situação já identificada por Tolbert e Zucker (1999) e Immergut (2007) em âmbito internacional.

Tendo em conta esse cenário, com base nas pistas teóricas do neoinstitucionalismo histórico (Hall e Taylor, 2003; Pierson, 2004; Tolbert e Zucker, 1999), propomos compreender institucionalização como um processo que leva o que se segue.

- 1) A construção de procedimentos formais, tais como normas e rotinas que permitem certa resiliência às políticas frente a estratégias de desmonte (Pierson, 2004).
- 2) A edificação de estruturas administrativas e capacidades burocráticas robustas que possibilitam a continuidade das ações públicas (Geddes, 1980; Mann, 1984; Evans, Rueschemeyer e Skocpol, 1985; Levi, 1988; Evans, 1993; Pierson, 2004).

- 3) A presença de atores defensores das pautas de políticas, tais como as comunidades de políticas e burocratas de distintos níveis (Tolbert e Zucker, 1999). Apesar de ser um conceito mais aplicado para análise de políticas públicas, nos parece oportuno aplicá-lo para compreender a robustez de práticas de gestão como o planejamento, que, apesar de ser constitucionalizado, apresenta suscetibilidade às agendas e preferências governamentais (Papi *et al.*, 2020).

No caso do PPA, o art. 165 da CF/1988 estabeleceu o marco formal de institucionalização, porém ainda faltam regulamentações específicas (Couto, 2020), tornando-os suscetíveis à discricionariedade dos gestores e projetos de governo, sobretudo em âmbito local. Nessa toada, há um conjunto de estudos que demonstram a dificuldade dos PPAs atenderem a seus objetivos, conforme os desígnios legais (Lima *et al.*, 2020). Assim, supomos que a institucionalidade dos PPAs, em âmbito local, depende de um conjunto de outros esforços para se concretizar, entre eles: i) a priorização política do governo; ii) a construção de capacidades estatais, burocráticas e administrativas; e iii) uma prática sistemática de planejamento que articule setores de políticas com o PPA, assim como, métodos de monitoramento e de avaliação articulados à gestão do PPA.

Tomamos as capacidades estatais como um pilar fundamental do processo de institucionalização do planejamento, especialmente do PPA. Definida como a “habilidade do Estado de implementar projetos, políticas e decisões por meio de estruturas organizacionais e burocráticas” (Centeno, Kohli e Yashar, 2017, p. 3), a literatura considera as “capacidades” centrais para a *performance* dos governos, assim como, para a continuidade das políticas públicas (Tilly, 1975; Skocpol, 1979; Geddes, 1980; Skocpol e Finegold, 1982; Mann, 1984; Evans, Rueschemeyer e Skocpol, 1985; Levi, 1988; Evans, 1993). Aqui duas dimensões de capacidades são geralmente destacadas: a burocrática e a administrativa.

Do ponto de vista da capacidade burocrática, é consenso entre a literatura que sua qualidade, aferida por meio dos níveis de profissionalização e recrutamento com base no mérito, teriam efeitos na realidade, resultando na qualificação da formulação, na gerência e na implementação de políticas (Mann, 1984; Evans, Rueschemeyer e Skocpol, 1985; Geddes, 1980; Evans, 1993; Levi, 1988). Já do ponto de vista das capacidades administrativas, ou organizacionais, é sabido que sem recursos materiais de diversas naturezas, as burocracias restam sem estruturas que permita sua atuação (Pires e Gomide, 2018; Grin, 2018).

Porém, as capacidades estatais não se reduzem à burocracia e à administração, trata-se de um conceito formado por múltiplas dimensões, que agrega também o elemento político e institucional (Souza e Fontanelli, 2020). Definida como as “habilidades e os procedimentos de inclusão dos múltiplos atores (...) de forma articulada nos processos de políticas públicas” (Pires e Gomide, 2018, p. 28), a dimensão político-relacional visa à construção de consensos mínimos e a coalizões de suporte a planos, programas e projetos governamentais, bem como contribui para maiores níveis de legitimidade do governo perante à sociedade (Grin, Demarco e Abrucio, 2021). Sendo assim, para o bom desempenho da administração pública é fundamental o desenvolvimento de vários tipos de capacidades, sendo burocracias permanentes, recursos administrativos e atores de defesa relevantes para a continuidade, atenção aos objetivos e resiliência de políticas e processos de gestão.

Considerando a relação entre institucionalização e capacidades estatais, no quadro 1 sintetizamos os achados teóricos, retratando os principais indicadores utilizados na literatura recente para identificar as capacidades técnico-administrativas e político-relacionais.

QUADRO 1

Indicadores para analisar as capacidades estatais em dimensões

Indicadores técnico-administrativos	Indicadores político-relacionais
Recursos humanos, financeiros e tecnológicos adequados e disponíveis. Instrumentos de coordenação intragovernamentais e intergovernamentais. Estratégias de monitoramento e avaliação das ações.	Mecanismos de interação das burocracias do Executivo com atores do sistema político-representativo. Canais institucionalizados de participação da sociedade nos processos decisórios. Articulação com os órgãos de controle interno e externo.

Fonte: Gomide, Pereira e Machado (2018).
Elaboração dos autores.

Para efeitos analíticos, associamos neste trabalho o conceito de intersectorialidade à dimensão político-relacional das capacidades estatais. Entendendo que a relação entre diferentes setores governamentais permite conjugar saberes e experiências vivenciadas para formulação, implementação, monitoramento ou avaliação de políticas públicas (Lotta e Favaretto, 2016), a interação das burocracias do Executivo, tende a dotar o estado de maior capilaridade a aproximação das realidades vividas.

Outra dimensão analisada das capacidades político-relacionais é a participação da sociedade nos processos decisórios. Conforme Matus (1993), a participação social na produção do planejamento em suas diferentes etapas tem potencial para transformar as relações entre poder público e sociedade, contribuindo para gerar um futuro mais adequado às demandas sociais. Nesse sentido, para que os sistemas de planejamento sejam mais eficazes, é oportuno se valorizar as diversas instâncias de participação, tais como conselhos, audiências públicas, orçamentos participativos, contribuindo para o desenvolvimento da democracia (Cavalcante, Lotta e Oliveira, 2018).

3 METODOLOGIA

Considerando que essas capacidades são centrais para a construção da institucionalidade do planejamento local, em específico das funções desempenhadas pelo PPA, desenvolvemos um estudo qualitativo exploratório em que o percurso metodológico executado seguiu duas etapas, sendo a primeira a coleta de dados primários por meio da aplicação de questionários abertos a atores que participaram da elaboração do PPA 2018-2022 da RM de Porto Alegre em 2020. Dos 34 municípios que compõem a RM, foram obtidas respostas de dezoito deles. É importante ressaltar que o preenchimento do formulário se deu por livre adesão, refletindo o conhecimento sobre a realidade de elaboração e gestão do PPA do gestor no ato de preenchimento.

A segunda etapa foi a transformação das respostas abertas levantadas no questionário em categorias de análise, executada mediante a leitura na íntegra de todas as variáveis selecionadas e categorizadas e revisada por pares. Segundo Schmidt (2004), categorizar as respostas de um questionário semiestruturado resulta uma possibilidade maior de síntese e comparação entre os casos, a despeito de haver uma alguma perda de conteúdo.

Buscou-se mensurar a institucionalização do PPA por meio de variáveis relativas às capacidades estatais, entendendo esta última noção como pilar fundamental da primeira. O conjunto de variáveis utilizadas para mensurar capacidades técnico-administrativas incorporou as características da burocracia, as estruturas organizacionais e o monitoramento e avaliação. De forma complementar, buscamos identificar o sentido estratégico atribuído pela burocracia responsável pela elaboração do PPA, pois tais atores possuem um papel relevante na defesa da pauta planejamento, que pode afetar a sua institucionalidade (Tolbert e Zucker, 1999).

Já para a dimensão político-relacional, utilizamos o conjunto de variáveis referentes ao número de secretarias envolvidas e os tipos de rodadas de discussão relativas ao conceito de intersetorialidade e a existência e características de atores que participaram da elaboração do PPA, referentes ao conceito de participação social.

QUADRO 2
Dimensões, indicadores e descritores utilizados na pesquisa

Dimensões	Indicadores	Descritores
Técnico- administrativa	Características da burocracia	Formação; tipo de vínculo com a prefeitura; tempo vinculado à prefeitura; tempo de atuação em tarefas relativas ao PPA.
	Sentido estratégico da peça	Percepção do burocrata em relação ao PPA e suas potencialidades.
	Estruturas	Estruturas de elaboração e gestão permanente ou <i>ad hoc</i> .
	Monitoramento e avaliação	Existência de mecanismos de monitoramento e avaliação.
Político-relacional	Intersectorialidade	Quantidade de secretarias envolvidas; tipos de rodada de discussão.
	Participação social	Se houve participação social; atores que participaram da elaboração; tipo de participação.

Elaboração dos autores.

Para operacionalizar tal conjunto de indicadores criaram-se dois índices compostos. Neles, as categorias de texto foram transformadas em variáveis categóricas numéricas e somadas na mesma direção, de ausência de alguma característica à presença total de alguma característica. As características técnico-administrativas variaram de zero a vinte, considerando as variáveis apresentadas no quadro A.1 do apêndice; já as características político-relacionais variaram de zero a doze, dispostas no quadro A.2 do apêndice. Em seguida, foi criada uma ilustração da dispersão incorporando as duas dimensões para tentar entender padrões e diferenças entre o universo pesquisado, sendo possível perceber quatro agrupamentos possíveis (quadro 3).

QUADRO 3
Agrupamentos possíveis dentro do modelo analítico proposto

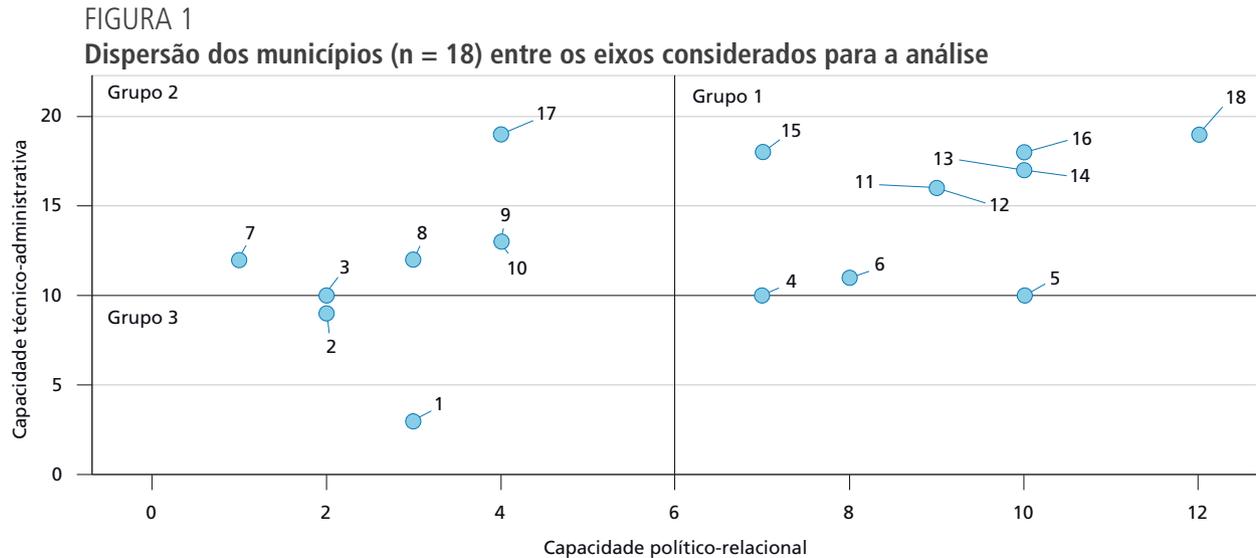
	Capacidade técnico-administrativa	
Capacidade político-relacional	Estruturas e burocracia qualificada e processos pouco participativos (municípios qualificados).	Estruturas e burocracia qualificada e processos participativos (municípios capazes).
	Estruturas e burocracia pouco qualificada e processos pouco participativos (municípios com baixa institucionalidade).	Estruturas e burocracia pouco qualificada e processos participativos (municípios participativos).

Elaboração dos autores.

A seção seguinte retrata os principais achados da pesquisa considerando a metodologia e os conceitos expostos até o momento.

4 BUROCRACIA MUNICIPAL, INTERSETORIALIDADE E PARTICIPAÇÃO: PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS E RESULTADOS DA RM DE PORTO ALEGRE

Nesta seção, apresentaremos a caracterização da burocracia e das estruturas administrativas dos municípios da RM de Porto Alegre, buscando entender a institucionalidade do planejamento na região. Cruzando os escores de capacidades técnico-administrativas e político-relacionais foi possível mensurar três tipos de grupos de municípios dentro das quatro categorias possíveis (figura 1).



Elaboração dos autores.

Obs.: O grupo 1 é composto por Canoas (4); São Leopoldo (5); Derrubadas (6); Alvorada (11); Guaíba (12); Arroio dos Ratos (13); Porto Alegre (14); Sapucaia do Sul (15); Cachoeirinha (16); e Campo Bom (18). O grupo 2, por Glorinha (3); Rolante (7); Nova Santa Rita (8); Igrejinha (9); Nova Hartz (10); e Eldorado do Sul (17). O grupo 3, por Esteio (1); e Estância Velha (2).

Para fins de comparação, as análises recaíram sobre as características predominantes dos grupos encontrados, sendo que a média geral de capacidades técnico-administrativas ficou em 13,5 e a média geral de capacidades político-relacionais em 6,4.

O grupo 1 foi composto por dez municípios, dos quais em oito casos a pessoa responsável pela elaboração e/ou gestão do PPA tinha formação superior, sendo a maior frequência de cursos de ciências contábeis e, destes, sete possuíam especializações de nível de pós-graduação e/ou mestrado. No que tange ao vínculo empregatício, seis dos dez respondentes afirmaram que eram servidores concursados sob o regime estatutário e quatro em regime de cargos comissionados; oito informaram estar vinculados à prefeitura e com atividades voltadas ao PPA há mais de dez anos. Metade do grupo relatou ter recebido capacitação para elaborar/gerir o PPA, destes, porém, somente dois indicaram tal instrumento como estratégico para o município. Em relação às estruturas de gestão e elaboração do PPA, oito eram permanentes, porém somente quatro possuíam setores de monitoramento e avaliação.

Em relação à capacidade político-relacional, para o mesmo grupo, em todos os casos, a agenda de discussão e metodologia foi composta pelos órgãos de assessoramento e órgãos⁵ da administração auxiliar.⁶ Órgãos da administração específica⁷ participaram em cinco municípios. As rodadas de discussão foram, em todos os casos, intersetoriais, contudo, somente três relataram rodadas com conselhos de participação. Nove casos relataram a participação da sociedade, majoritariamente (oito) de forma consultiva. Os dois casos de participação deliberativa se deram por meio do Orçamento Participativo de Porto Alegre, consolidado há mais de vinte anos no município, e de uma audiência pública deliberativa em Campo Bom, onde as demandas da população eram acolhidas e posteriormente votadas.

5. Órgãos da alta administração direta. Por exemplo: Gabinete do Prefeito e Procuradoria-Geral.

6. Órgãos da administração direta com atividades-fim voltadas à gestão, planejamento e finanças.

7. Órgãos da administração direta com atividades-fim voltadas às políticas públicas setoriais. Por exemplo: saúde, educação, habitação, segurança, entre outras.

Para o grupo 2 foi possível chegar a seis municípios, e observou-se que a pessoa responsável pela elaboração e/ou gestão do PPA em todos os casos tinha formação superior, sendo a maior frequência cursos de ciências contábeis. Destes, dois relataram especializações de nível de pós-graduação e/ou mestrado. O vínculo empregatício mais frequente (cinco) foi de servidores concursados sob o regime estatutário, sendo quatro vinculados à gestão há mais de dez anos. Dos seis respondentes, quatro relataram ter vínculo com atividades de gestão/elaboração do PPA entre 10 e 23 anos. Sobre as estruturas, quatro relataram que são permanentes, das quais somente uma possui a função de monitoramento e avaliação.

Em relação à capacidade político-relacional, para o mesmo grupo, foi relatado que todos os municípios tiveram a agenda de discussão e a metodologia formuladas pelos órgãos de assessoramento, porém em quatro deles os órgãos da administração auxiliar também participaram. Órgãos da administração específica não tiveram participação em nenhuma das respostas. Em relação às rodadas de discussão para elaboração do PPA, somente em três municípios houve envolvimento intersetorial, e nenhuma resposta relatou participação de conselhos. O único caso em que houve participação da sociedade foi em Igrejinha, por meio de uma audiência pública consultiva.

O último grupo engloba os municípios de Esteio e Estância Velha, nos quais os responsáveis pela elaboração/gestão do PPA tinham como escolaridade máxima os ensinos fundamental e superior, respectivamente. O respondente de Estância Velha é servidor concursado sob o regime estatutário, enquanto o de Esteio é comissionado; os dois estão vinculados à prefeitura e têm atividades relacionadas à elaboração/gestão do PPA há menos de cinco anos, não sendo esta sua função exclusiva, ambos não possuindo capacitação para atividades voltadas ao PPA. Quanto às estruturas, foram relatadas que ambas são *ad hoc*, ou provisórias, e somente Estância Velha possui sistema de monitoramento e avaliação do PPA.

Ao analisar a capacidade político-relacional para o mesmo grupo, foi relatado que todos os municípios tiveram a agenda de discussão e a metodologia formuladas pelos órgãos de assessoramento e administração auxiliar; órgãos da administração específica não tiveram participação em ambas as respostas. Em relação às rodadas de discussão para elaboração do PPA, não houve rodadas interseccionais ou com conselhos de participação, e somente órgãos vinculados à prefeitura participaram da elaboração, não contemplando a sociedade civil no processo.

Assim, no que tange à institucionalidade do PPA, nota-se que o grupo 1 apresentou uma burocracia qualificada, com nível superior, concursada e com experiência na elaboração. As estruturas permanentes também se destacaram. Disso, porém, não resultou uma sistemática de monitoramento e avaliação contundentes, tampouco maior abertura à participação da sociedade civil. Cabe igualmente destacar que, apesar de os respondentes terem indicado a realização de rodadas de discussão com setores, avaliar a qualidade delas e o nível de participação dos atores demandaria uma pesquisa qualitativa mais aprofundada. Os únicos municípios que relataram ter processos participativos deliberativos foram Campo Bom, por meio de uma audiência pública deliberativa, com votação em demandas da população levantadas; e Porto Alegre, com o orçamento participativo consolidado há mais de vinte anos no município. Nesse sentido, é possível classificar o grupo 1 como um conjunto de municípios capazes, indicando um nível mediano de institucionalização.

O grupo 2, demonstrou características bem semelhantes ao grupo 1, distanciando-se apenas da promoção de intersetorialidade e participação social na elaboração do PPA, sendo possível classificar o grupo como municípios parcialmente capazes, com nível de institucionalidade baixo, uma vez que as características técnico-administrativas apresentaram um escore, em geral, próximo à média, e características político-relacionais, muito abaixo da média. Já o grupo 3, formado pelo menor número de municípios, caracterizou-se, à época da pesquisa, pela informalidade das estruturas administrativas, baixa qualificação da burocracia e carência de processos participativos (intersetoriais e sociais), sendo possível classificá-los como municípios com falta de institucionalização.

Na maioria dos municípios participantes da pesquisa observou-se nível médio e alto de institucionalidade das estruturas de planejamento que sustentam a produção do PPA. Porém, quando analisado o que os atores pensam sobre a importância do PPA como peça de planejamento local, validamos o pressuposto de que comunidades de políticas e atores defensores das pautas de políticas importam para o processo de institucionalização.

4.1 A percepção dos atores sobre o papel do PPA no planejamento local

Nesta subseção retratamos um conjunto de achados de percepção dos atores em relação ao PPA, sobre o papel do plano na condução do futuro do município, suas limitações e potencialidades.

Inicialmente foi perguntado aos gestores qual o sentido técnico/político/legal dado à peça plano plurianual. Os sentidos predominantes encontrados nas entrevistas foram: sentido de legalidade e vago, ou seja, de que o instrumento não possui outra funcionalidade a não ser cumprir a obrigatoriedade constitucional (11). A essa compreensão, seguiu-se o grupo que entende ser o PPA dotado de sentido estratégico (5); como um retrato do plano de governo e ainda como sinônimo de orçamento (4), conforme mostra o quadro 4.

QUADRO 4
Sentido dado ao PPA

Categoria	Trecho das entrevistas	Municípios
Legalidade ou sem validade estratégica	Poucos servidores, secretários demonstram interesse. Ainda é uma ferramenta que atende somente os aspectos legais e não gerenciais (entrevista 12).	Guaíba, Rolante, Alvorada, Derrubadas, Glorinha, Nova Santa Rita, Nova Hartz, Canoas, Estância Velha e São Leopoldo
Estratégico	O PPA é a peça mais importante do planejamento da gestão do administrador, pois é a partir do PPA que serão definidas as ações para os exercícios seguintes (entrevista 4).	Arroio dos Ratos, Campo Bom, Porto Alegre, Sapucaia do Sul e Cachoeirinha
Orçamentário/retrato do plano de governo	O PPA deve constar o que o candidato eleito vai desenvolver na condição de gestor. Na referida peça orçamentária constam os programas de governo que vão ao encontro das necessidades do usuário cidadão (entrevista 7).	Eldorado do Sul, Igrejinha, Sapucaia do Sul e Cachoeirinha

Elaboração dos autores.

Buscando captar a dimensão político-relacional, foi perguntado aos gestores quais suas percepções a respeito dos procedimentos de inclusão da participação social e as maiores dificuldades para promover a participação na elaboração do PPA. A primeira questão teve dois grupos de respostas: o primeiro, de caráter positivo, considera importante os procedimentos de inclusão da participação; o segundo destacou aspectos negativos como a falta de viabilidade, fragmentação, demandas particularistas e desinteresse político e da população.

QUADRO 5

Percepção sobre a participação social na elaboração do PPA

Categoria	Trechos das entrevistas	Municípios
Aspecto positivo	As questões trazidas pela sociedade civil dão sentido ao planejamento (...) Cada cidadão ou segmento traz a necessidade real de seu coletivo, podendo fazer um retrato, um diagnóstico, da situação existente e assim possibilitar ao gestor aplicar os recursos de maneira justa e eficiente (entrevista 2)	Guaíba, Cachoeirinha, Canoas e São Leopoldo
Aspecto negativo	As demandas trazidas pela população, diante da falta de maturação sobre o que representa um planejamento são, no geral, bastante fragmentadas e particularistas (...) No nosso caso, incorporamos essas demandas dentro de programas preexistentes, para serem depois incorporados dentro das possibilidades nas posteriores LDOs e LOAs (entrevista 18)	Alvorada, Arroio dos Ratos, Derrubadas, Igrejinha, Campo Bom e Porto Alegre

Elaboração dos autores.

Obs: LDOs – leis de diretrizes orçamentárias; LOAs – leis orçamentárias anuais.

Na segunda questão, a maior parte das respostas girou em torno do que classificamos como desinteresse/descrência pela participação, o que ocorreu em treze das dezoito respostas (Alvorada, Campo Bom, Canoas, Derrubadas, Eldorado do Sul, Estância Velha, Esteio, Glorinha, Guaíba, Nova Santa Rita, Porto Alegre, São Leopoldo e Sapucaia do Sul); seguido por falta de continuidade na participação (Arroio dos Ratos), falta de estrutura (Cachoeirinha) e problemas políticos. Nova Hartz, Igrejinha e Rolante não responderam. O trecho a seguir exemplifica a resposta sobre o caráter de desinteresse e descrência: “A descrência de que os investimentos não serão aplicados naquilo que foi estabelecido” (entrevista 2).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No que concerne às estruturas administrativas, identificou-se um importante grau de institucionalização, sendo que a maioria dos municípios mantém organizações ou as cria para esse propósito específico. A burocracia que atua nessas estruturas e desempenha aquelas atividades, majoritariamente, ingressou no serviço público por meio de concurso, possui alta escolaridade, vínculo empregatício estável e ampla experiência nas funções públicas. Essas pessoas se dedicam, principalmente, à coleta e organização de informações e à elaboração do PPA. Contudo, a essa estrutura qualificada não correspondeu a solidez de estratégias de gestão do PPA, observado pelas frágeis práticas de monitoramento e avaliação (M&A). Conforme analisado, poucos municípios acompanham, monitoram e avaliam seu PPA. Ademais, a pesquisa não captou como se executa na prática o M&A, restando um grande questionamento sobre o uso estratégico desse instrumento de gestão. Outra fragilidade percebida na RM de Porto Alegre foi o envolvimento dos setores na elaboração do PPA. Apesar de um conjunto de respondentes ter indicado a participação, restam dúvidas sobre a metodologia empregada e sua efetividade no processo de elaboração. O mesmo se identifica para os processos participativos da sociedade.

Considerando a percepção dos burocratas em relação ao sentido do PPA como instrumento de planejamento, observamos que a maioria dos gestores o entendia como uma forma de cumprir a lei que determina a obrigatoriedade de se formular o plano. Muitos relataram, ainda, que o PPA possui um sentido vago para a gestão pública e que, embora seja um instrumento importante, muitas vezes o consideram subalterno ao orçamento.

Em síntese, observamos que, apesar de nos últimos anos os municípios terem avançado na institucionalidade das estruturas voltadas à elaboração dos PPAs, a partir da construção de capacidades burocráticas e administrativas, há ainda muito o que desenvolver para tornar esse instrumento

de gestão algo realmente estratégico. Para isso, maior conhecimento e valorização política do PPA são fundamentais nas prefeituras, assim como o desempenho do governo federal na indução e no incentivo ao planejamento local. Os governos municipais, por sua vez, por meio de iniciativas associativas, podem fortalecer esse instrumento de gestão, aprimorando a peça técnica e investindo no potencial de promoção da intersetorialidade e de participação social.

REFERÊNCIAS

- BARBOSA, S. C.; COUTO, L. F. Apresentação. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 27. Rio de Janeiro: Ipea, 2021. p. 5-7.
- CARDOSO JUNIOR, J. C. **Planejamento governamental para céticos: evidências históricas e teóricas no Brasil**. São Paulo: Quanta, 2020.
- CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. S.; OLIVEIRA, V. E. de. Do insulamento burocrático à governança democrática: as transformações institucionais e a burocracia no Brasil. *In*: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. de (Org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: Ipea; Enap, 2018.
- CENTENO, M. A.; KOHLI, A.; YASHAR, D. J. Unpacking States in the developing world: capacity, performance, and politics. *In*: CENTENO, M. A. *et al.* (Ed.). **States in the developing world**. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.
- EVANS, P. O Estado como problema e solução. **Lua Nova**, n. 28-29, p. 107-157, 1993.
- EVANS, P. B.; RUESCHMEYER, D.; SKOCPOL, T. On the road toward a more adequate understanding of the State. *In*: _____. (Ed.). **Bringing the state back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985. p. 346-366.
- GOMIDE, A. de A.; PEREIRA, A.; MACHADO, K. R. Burocracia e capacidade estatal na pesquisa brasileira. *In*: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. de (Org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: Ipea; Enap, 2018.
- GOMIDE, A. de A.; MACHADO, R. A.; ALBUQUERQUE, P. M. Capacidade estatal e desempenho na percepção dos burocratas brasileiros: desenvolvimento e validação de um modelo de equações estruturais. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 19 (especial), p. 689-704, 2021. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1679-395120200159>>.
- GRIN, E. J. *et al.* Sobre desconexões e hiatos: uma análise de capacidades. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 23, n. 76, p. 312-336, set./dez. 2018.
- GRIN, E. J.; DEMARCO, D. J.; ABRUCIO, F. L. Capacidades estatais em governos subnacionais: dimensões teóricas e abordagens analíticas. *In*: GRIN, E. J.; DEMARCO, D. J.; ABRUCIO, F. L. (Org.). **Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro**. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2021.
- HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neoinstitucionalismo. **Lua Nova**, n. 58, p. 193-223, 2003.

- HOWLETT, M.; PERL, A.; RAMESH, M. Instruments and implementation styles. *In*: HOWLETT, M.; TOSUN, J. (Ed.). **The Routledge handbook of policy styles**. United Kingdom: Routledge, p. 343-354, 2021.
- IMMERGUT, H. O núcleo teórico do neoinstitucionalismo. *In*: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Ed.). **Políticas Públicas**. Brasília: Enap, v. 1, p. 155-196, 2007.
- LEVI, M. **Of rule and revenue**. Berkeley e Los Angeles: University of California Press, 1988.
- LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 48, p. 101-110, dez. 2013.
- LIMA, L. L. *et al.* Planejamento governamental nos municípios brasileiros: em direção a uma agenda de pesquisa. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 18, p. 323-335, 2020a.
- LIMA, L. L. *et al.* Plano Plurianual como proxy para medir capacidades estatais: um estudo sobre o planejamento governamental nos municípios da região metropolitana de Porto Alegre. Urbe. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 12, 2020b. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/2175-3369.012.e20190147>>.
- LIMA, L. L.; PAPI, L. P. Planejamento governamental e o ciclo de políticas públicas: quando a semelhança não é correspondência. *In*: _____. **Planejamento e Políticas Públicas**: intencionalidades, processos e resultados. Porto Alegre: Jacarta, 2020.
- LOTTA, G.; FAVARETO, A. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 57, 2016.
- MANN, M. The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results. **European Journal of Sociology/Archives européennes de sociologie**, v. 25, n. 2, p. 185-213, 1984.
- MATUS, C. R. **Política, planejamento e governo**. Brasília: Ipea, 1993.
- MELLO, J. **Caminhos do desmonte de políticas no Brasil**: condicionantes e hipóteses. Brasília: Ipea, 2022.
- PAPI, L. P. *et al.* Institucionalização de políticas públicas: do que estamos falando? Uma análise sistemática da literatura do campo de públicas e da Assistência Social no Brasil (1990-2020). *In*: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DA ANPAD, 44., 2020, Evento *Online*. **Anais...** Anpad, 2020.
- PAPI, L. P. *et al.* Capacidades burocráticas e desempenho do planejamento governamental local: uma análise da região metropolitana de Porto Alegre/RS. *In*: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DA ANPAD, 46., 2022. Evento *Online*. **Anais...** Anpad, 2022.
- PAPI, L. P.; DEMARCO, D. J.; LIMA, L. L. Capacidades estatais e planejamento governamental municipal: uma análise do Rio Grande do Sul. *In*: ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 6., 2019, Salvador, Bahia. **Anais...** Salvador: Ebap, p. 1-16, 2019.
- PAULO, L. F. A. A encruzilhada do Plano Plurianual: entre a extinção e o fortalecimento. **Boletim de Análise Político-Institucional**. Rio de Janeiro: Ipea, n. 27, p. 11-18, 2021.
- PIERSON, P. **Politics in time**: history, institutions, and social analysis. Princeton: Princeton University Press, 2004.

PIRES, R.; GOMIDE, A. Governança e capacidades estatais a partir da abordagem dos arranjos e instrumentos de políticas públicas. **Boletim de Análise Político-Institucional**. Brasília: Ipea, n. 19, p. 25-32, 2018.

SABATIER, P. A.; MAZMANIAN, D. A. La implementación de la política pública: un marco de análisis. *In*: VAN METER, D. S. *et al.* (Ed.). **La implementación de las políticas**. Ciudad del México: Miguel Angel Porrúa Grupo, 1996.

SKOCPOL, T. **States and social revolutions: a comparative analysis of France, Russia and China**. Cambridge: Cambridge University Press, 1979.

_____. Bring the state back. *In*: EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (Org.). **Strategies of Analysis in Current Research**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

SKOCPOL, T.; FINEGOLD, K. State capacity and economic intervention in the early New Deal. **Political science quarterly**, v. 97, n. 2, p. 255-278, 1982.

SOUZA, C.; FONTANELLI, F. Capacidade estatal e burocrática: sobre conceitos, dimensões e medida. *In*: MELLO, J. *et al.* (Org.). **Implementação de políticas e atuação de gestores públicos – experiências recentes das políticas das desigualdades**. Brasília: Ipea, 2020.

TILLY, C. **The formation of national states in Western Europe**. Princeton: Princeton University Press, 1975.

TOLBERT, P. S.; ZUCKER, L. G. A institucionalização da teoria institucional. *In*: CLEGG, S. R.; HARDY, C.; NORD, W. R. (Ed.). **Handbook de estudos organizacionais**. São Paulo: Atlas, 1999. p. 194-225.

VAN METER, D. S.; VAN HORN, C. E. El proceso de implementación de las políticas – un marco conceptual. *In*: VAN METER, D. S. *et al.* (Ed.). **La implementación de las políticas**. Ciudad del México: Miguel Angel Porrúa Grupo, 1996.

APÊNDICE

QUADRO A.1
Variáveis de capacidades técnico-administrativas e escores

	Variáveis	Escore
Capacidades técnico-administrativas	Ensino fundamental	1
	Ensino médio	2
	Ensino técnico	3
	Ensino superior	4
	Concursado estatutário	2
	Cargo comissionado ou de confiança	1
	1 a 5 anos de trabalho na prefeitura	1
	6 a 10 anos de trabalho na prefeitura	2
	11 a 20 anos de trabalho na prefeitura	3
	Mais de 21 anos de trabalho na prefeitura	4
	1 a 5 anos envolvido na elaboração do Plano Plurianual (PPA)	1
	6 a 10 anos envolvido na elaboração do PPA	2
	11 a 20 anos envolvido na elaboração do PPA	3
	Mais de 21 anos envolvido na elaboração do PPA	4
	Possui especialização na área do planejamento ou afins	1
	Não possui especialização na área do planejamento ou afins	0
	Elaboração e/ou gestão do PPA é sua função exclusiva	1
	Elaboração e/ou gestão do PPA não é sua função exclusiva	0
	Recebeu gratificação para a função relacionada ao PPA	1
	Não recebeu gratificação para a função relacionada ao PPA	0
	Recebeu capacitação para elaborar e/ou para gerir o PPA	1
	Não recebeu capacitação para elaborar e/ou para gerir o PPA	0
	Burocrata compreende o PPA como instrumento estratégico	1
	Burocrata não compreende o PPA como instrumento estratégico	0
	Estruturas permanentes de elaboração/gestão do PPA	1
	Estruturas <i>ad hoc</i> de elaboração/gestão do PPA	0
O município possui estruturas de monitoramento e avaliação do PPA	1	
O município não possui estruturas de monitoramento e avaliação do PPA	0	
Capacidades político-relacionais	Variáveis	Escore
	Órgãos de assessoramento participaram da organização da agenda de discussão e metodologia	1
	Órgãos de assessoramento não participaram da organização da agenda de discussão e metodologia	0
	Administração auxiliar participou da organização da agenda de discussão e metodologia	1
	Administração auxiliar não participou da organização da agenda de discussão e metodologia	0
	Administração específica participou da organização da agenda de discussão e metodologia	1
	Administração específica não participou da organização da agenda de discussão e metodologia	0
	Houve rodadas de discussão intersetorial	1
	Não houve rodadas de discussão intersetorial	0
	Houve rodadas de discussão com conselhos	1
	Não houve rodadas de discussão com conselhos de participação	0

(Continua)

(Continuação)

	Variáveis	Score
	Capacidades político-relacionais	Houve rodadas de discussão com outros órgãos/entidades
Somente órgãos da prefeitura participaram das discussões do PPA		0
Sociedade civil participou de discussões relacionadas à elaboração		1
Sociedade civil não participou de discussões relacionadas à elaboração		0
Poder Legislativo participou de discussões relacionadas à elaboração		1
Poder Legislativo não participou de discussões relacionadas à elaboração		0
Conselhos de participação participaram de discussões relacionadas à elaboração		1
Conselhos de participação não participaram de discussões relacionadas à elaboração		0
Participação social deliberativa (orçamento participativo e audiências públicas deliberativas)		1
Participação social não deliberativa (audiências públicas consultivas, atendimento direto, conselhos de participação não deliberativos, entre outros)		0
Informações da sociedade incorporadas ao PPA		1
Informações da sociedade não foram incorporadas ao PPA		0

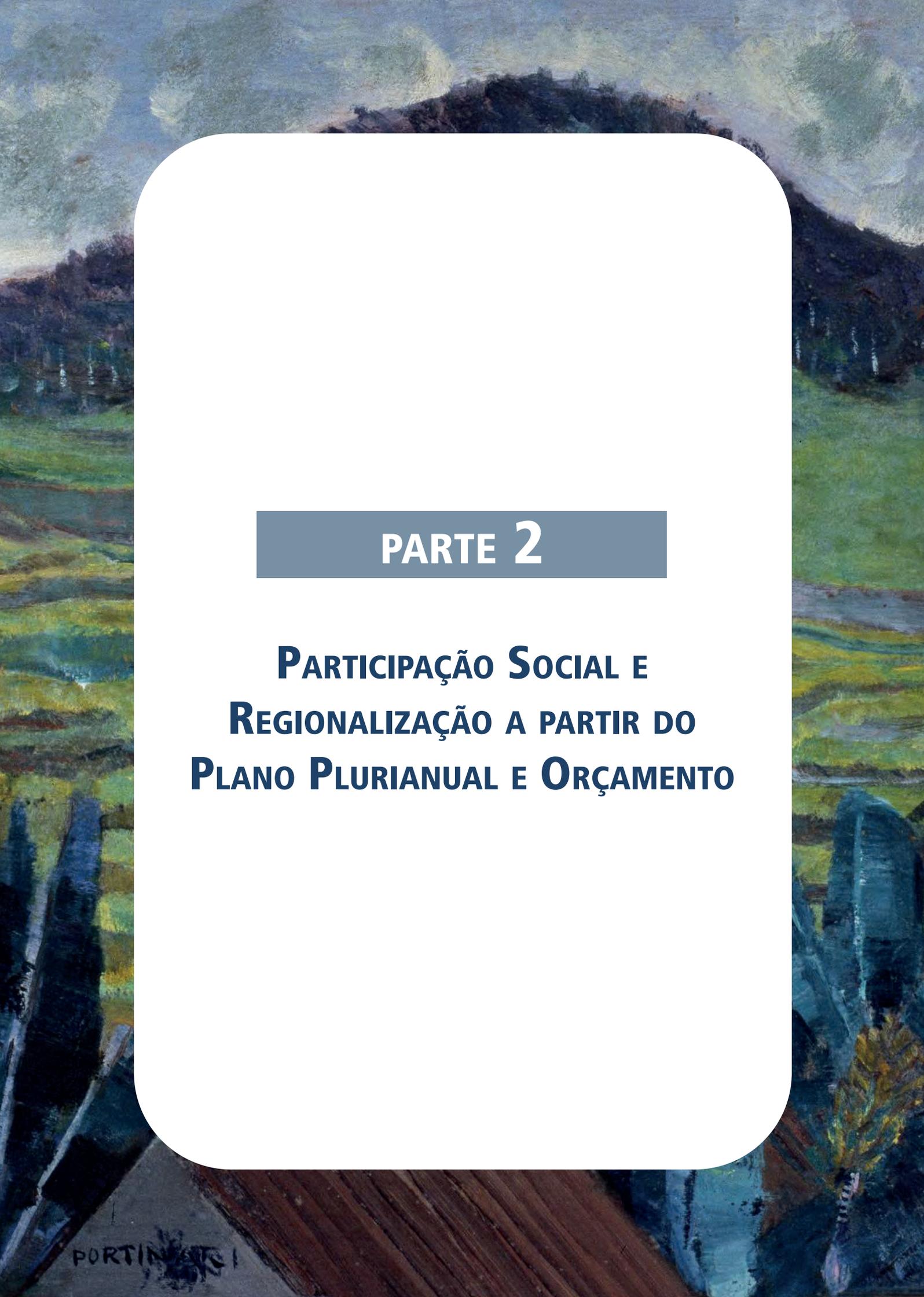
Elaboração dos autores.

QUADRO A.2

Entrevistas

Entrevista	Município
1	Alvorada
2	Arroio dos Ratos
3	Cachoeirinha
4	Campo Bom
5	Canoas
6	Derrubadas
7	Eldorado do Sul
8	Estância Velha
9	Esteio
10	Glorinha
12	Guaíba
13	Igrejinha
14	Nova Hartz
15	Nova Santa Rita
16	Porto Alegre
17	Rolante
18	São Leopoldo
19	Sapucaia do Sul

Elaboração dos autores.

An impressionist landscape painting with a white rounded rectangle in the center. The background features a forest of birch trees, a river, and a sky with soft, blended colors. The text is centered within the white area.

PARTE 2

PARTICIPAÇÃO SOCIAL E REGIONALIZAÇÃO A PARTIR DO PLANO PLURIANUAL E ORÇAMENTO

PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: DO CASO DE PORTO ALEGRE A APONTAMENTOS PARA UM SISTEMA NACIONAL¹

Álvaro Magalhães²

1 INTRODUÇÃO

O objetivo do artigo é destacar alguns elementos propostos como necessários para a constituição de um sistema de âmbito nacional para a integração dos processos de planejamento e orçamento governamental, de maneira a melhor coordenar a formulação e a implementação de políticas públicas, bem como promover a participação cidadã. Os cinco aspectos destacados são: i) a necessidade do caráter estratégico de planejamento e orçamento; ii) a construção de metodologias propícias à participação cidadã e à pactuação de resultados; iii) a necessária coordenação horizontal de governo; iv) a integração com diretrizes de longo prazo, planos setoriais, projetos em múltiplas escalas; e v) os desafios colocados à coordenação vertical ou interfederativa.

Na seção 2, será descrita como referência histórica a experiência dos anos 1990, conhecida como Orçamento Participativo (OP) de Porto Alegre, destacando os cinco aspectos considerados relevantes para a constituição de um sistema de planejamento e orçamento participativo que foram característicos (ou não) desta experiência histórica. Na terceira seção, os mesmos cinco aspectos são destacados, desta vez diante da evolução da implementação dos processos de planejamento governamental e gestão orçamentária no plano federal. Finalmente, à guisa de conclusão, são apontados elementos considerados relevantes para a constituição do referido sistema de caráter nacional e participativo.

2 PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: ASPECTOS DO CASO DE PORTO ALEGRE

A experiência de gestão participativa ocorrida no município de Porto Alegre na década de 1990 ficou internacionalmente conhecida como OP de Porto Alegre. O reconhecimento e a difusão de metodologias participativas deram-se a partir do destaque obtido na Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat II), ocorrida em 1996 em Istambul, na Turquia, e passaram a frequentar agendas de organizações multilaterais de fomento e assistência técnica, como o Banco Mundial. É bastante comum a ideia de que o OP consistia em agendas construídas “de baixo para cima” ou em uma coleção de demandas atendidas por um conjunto de obras públicas.

O primeiro elemento aqui destacado, porém, foi a importância do pensamento de caráter estratégico na formulação e implementação do OP e de suas instâncias de governança. Logo no início da gestão do prefeito Olívio Dutra (1989-1992), houve o investimento em formação ou capacitação em conceitos e técnicas de planejamento estratégico público por meio de cursos com o economista chileno Carlos Matus, autor de diversos livros que viriam a ser publicados no Brasil, em especial a metodologia do Planejamento Estratégico Situacional (PES).

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi34art7>

2. Especialista em políticas públicas e gestão governamental; e mestre em políticas públicas pelo Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (IFCH/UFRGS).

A partir de uma avaliação crítica realizada no terceiro semestre da gestão – baseada, inclusive, em pesquisa de opinião sobre a percepção do movimento comunitário sobre os problemas da cidade –, a proposição do OP de Porto Alegre procurou atender e identificar objetivos estratégicos relacionados à diretriz orientadora do governo, que era de “inversão das prioridades”. Ou seja, o governo municipal buscava direcionar a sua ação às camadas e regiões mais carentes da cidade em consonância com as proposições do debate eleitoral, principalmente a orientação de direcionar recursos para “projetos de intervenção urbana voltados para a melhoria das condições de vida dos setores populares” (Porto Alegre, 1990). De forma mais específica, identificou-se que as prioridades da ação governamental deveriam voltar-se ao seguinte: i) “regulamentação e democratização do solo urbano”; ii) “pavimentação de vias”; e iii) “melhoria da infraestrutura e serviços públicos municipais”, como os de saneamento básico e iluminação pública” (*op. cit.*).

A metodologia de participação popular do OP na dimensão regional é fartamente descrita na literatura especializada. Em uma primeira etapa, foram estabelecidas dezesseis regiões da cidade, sendo uma central e outras quinze intencionalmente desenhadas para valorizar as demandas dos moradores das áreas mais carentes e do vigoroso movimento comunitário de então. Havia um calendário anual para a construção de prioridades regionais a serem levadas à proposta orçamentária anual e publicadas em um caderno denominado *Plano de Investimentos do OP*, bem como havia momentos de identificação de melhorias na prestação dos serviços municipais contínuos, chamados de “plenárias de serviços”. Desta forma, os compromissos e resultados eram pactuados e publicizados. Além da comunicação dos resultados pactuados e obtidos, tratava-se de um projeto de fomentar conceitos de cidadania, e não simplesmente incrementar a relação de obras ou de melhoria na prestação de serviços públicos. Este aspecto é fundamental, pois se procurava, com o processo de governar, um processo de qualificação do processo democrático, formador de cidadãos participantes ativos da política na relação com o Estado – muito além da ideia de cidadania restrita ao voto ou à condição de cliente ou usuário de serviços públicos.

No referido documento orientador das definições estratégicas, ressalta-se ainda a importância de uma coordenação horizontal entre as áreas de atuação governamental lideradas pelo gabinete do prefeito. Para tal, a área responsável pela gestão orçamentária foi retirada da estrutura da Secretaria de Planejamento Municipal e alocada na mesma estrutura em que havia outra equipe destacada para intermediar a relação com as comunidades. Era necessário que um processo participativo demonstrasse capacidade de implementação das decisões pactuadas e, para isso, foram institucionalizadas instâncias de governança e articulação interna entre as diversas secretarias e órgãos da administração municipal, com integração de metodologias entre gestão orçamentária e gestão por projetos, inclusive por meio de um sistema de gerenciamento já informatizado. Considere-se que não havia internet no início dos anos 1990.

Convém destacar que, na metodologia construída para facilitar a pactuação de resultados com as comunidades, existiam produtos orçamentários (ou resultados dos projetos) de fácil identificação. Como exemplo, havia o projeto Pavimentação Comunitária, que resultava em metas como a pavimentação ou mesmo a duplicação de vias, em que a separação entre o esgotamento pluvial e o cloacal era implícita aos projetos. Aos poucos, outros projetos/produtos foram ampliando o conjunto de resultados a serem priorizados, pactuados e monitorados, como unidades de feiras de alimentos com preços controlados (as “feiras-modelo”) ou projetos de descentralização da cultura, a exemplo de oficinas e projetos de itinerância em várias expressões da diversidade cultural da cidade.

Essas anotações são relevantes para evitar as falsas impressões de que o método do OP consistia em um levantamento de demandas recolhidas em assembleias públicas e priorizadas em processo totalmente de tipo *bottom-up*, traduzindo-se necessariamente em investimentos (ou despesas de capital), ou ainda de que se tratou de um conjunto de obras públicas escolhidas a partir da reserva de parte do orçamento para elas (o que aconteceu em outras cidades).

A partir do debate eleitoral de 1992, a agenda estratégica do OP ampliou-se. Em 1993, foi estruturado um processo de debates sobre o futuro da cidade chamado de Cidade Constituinte, com a intenção de ampliar a agenda de desenvolvimento, uma vez que o governo reeleito foi criticado por não “pensar grande”, por não conseguir apresentar uma estratégia que fosse além da qualificação da infraestrutura e dos serviços prestados em áreas periféricas. Este processo de debates teve caráter participativo, realizado de maneira complementar às instâncias regionais do OP, e culminou com o primeiro de cinco Congressos da Cidade, o que foi incorporado ao que se chamaria hoje de estrutura de governança do OP.

Cabe registrar que essas diretrizes do I Congresso da Cidade serviram de base para o novo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (lei aprovada em 1999), elaborado a partir dos debates do II Congresso da Cidade, em 1995. Além disso, em 1994, foram criadas as plenárias temáticas do OP, a fim de dar continuidade de maneira equilibrada às novas demandas de organização da cidade nas agendas regionais. Vale mencionar, ainda, que o projeto foi reconhecido como uma das vinte melhores práticas no Prêmio Gestão Pública e Cidadania, da Fundação Getúlio Vargas (FGV), em 1996.

Implementaram-se naqueles anos iniciativas ou projetos de caráter plurianual que se relacionavam com a agenda do Congresso da Cidade e com as plenárias temáticas, como a reforma do Mercado Público Central, a execução do Porto Alegre Tecnópole ou a implantação da Terceira Perimetral, projeto pensado ainda no início dos anos 1960, integrante dos Planos Diretores de Desenvolvimento Urbano da cidade. Estas iniciativas contaram com financiamento externo e foram decisivas para a descentralização urbana da cidade. Além disso, exemplificam a convivência e a necessidade de integração entre as agendas participativas e de projetos de distintas escalas territoriais, oriundos de planejamentos ou ações propostas em planos setoriais ou de desenvolvimento, bem como a convivência de diferentes formas de financiamento de implementação de agendas participativas.

Elemento ausente até aqui e fundamental para o que vai se discutir na próxima seção é a necessidade de integração interfederativa na implementação de políticas públicas. Existia, no início dos anos 1990, uma “euforia municipalista” com a nomeação dos municípios com ente federado. Deve-se considerar que os processos de descentralização federativa das políticas de saúde, educação e assistência social ainda não estavam implementados. Havia certa ilusão de que as políticas públicas se resolveriam quase que de maneira “autárquica”, ou seja, a partir de decisões locais ou municipais. Havia também uma forte competição interpartidária no Rio Grande do Sul, o que dificultava a integração entre os níveis municipal e estadual de poder na maior parte do tempo.

Em contrapartida, uma sombra que ainda permanece sobre a proposta de OP nacional é a de que o OP seria uma metodologia para administrar soluções locais e que não haveria possibilidade de uma experiência de cunho nacional, porque, outras razões, um tratamento em múltipla escala de decisões orçamentárias em um contexto federativo complexo como o brasileiro seria impossível. De qualquer forma, até o momento não houve tentativa de “nacionalizar” o OP como houve de outras inovações surgidas no âmbito municipal no Brasil recente.

3 INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO GOVERNAMENTAL FEDERAL E OS PROCESSOS PARTICIPATIVOS

Principais instrumentos de orçamentação e planejamento governamental, tanto o Plano Plurianual (PPA) quanto a Lei de Orçamento Anual (LOA) foram objeto de institucionalização por meio do art. 165 da Constituição Federal de 1988 (CF/1988). O exercício de elaboração e gestão orçamentária por meio de leis anuais – a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a LOA – foi rapidamente universalizado entre os municípios brasileiros, os quais, a partir da CF/1988, passaram a ser entes federados e também objeto de transformação por meio de práticas e instituições participativas, tais como as do OP.

Do ponto de vista do fortalecimento do *caráter estratégico* do planejamento governamental, durante os anos 1990, existiu o trabalho de aperfeiçoamento metodológico dos instrumentos orçamentários – PPA, LDO e LOA –, com especial destaque para a estruturação dos PPAs a partir da identificação de problemas da sociedade e com módulo de integração do plano com o orçamento. Segundo Garcia (2000, p. 21), houve a adoção de

conceitos e orientações metodológicas consistentes com as formulações mais avançadas na área do planejamento estratégico público e do orçamento por programa (...). Pensar por problemas e enfrentá-los mediante ações organizadas por programas com objetivos definidos, com a articulação do plano ao orçamento, permite chegar muito mais perto da complexidade do mundo real do que na forma tradicional de fazer planejamento e orçamento (área temática, setores da administração e subprogramas referenciados apenas por metas a alcançar). Conceber ações (projetos, atividades e ações normativas) definindo com rigor seus produtos (um por ação), suas metas, seus custos e prazos é criar possibilidades para a prática de uma administração mais gerencial no setor público.

No nível federal, em fevereiro de 2001, os instrumentos de planejamento e orçamento governamental foram integrados às funções “de administração financeira federal, de contabilidade federal e de controle interno do Poder Executivo federal” por meio da Lei nº 10.180,³ que instituiu o Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal (SPOF) e organiza os sistemas nestas três funções. Para a execução das funções de planejamento e orçamento, construíram-se, ao longo do tempo, carreiras técnicas específicas, procedimentos formalizados envolvendo toda a administração pública federal e sistemas de informação que se constituem em ativos que podem ser utilizados em prol de processos participativos de planejamento e gestão. Essa organização federal serviu de referência para a organização em entes subnacionais das áreas de planejamento, orçamento e gestão, em especial em governos estaduais, em geral responsáveis pela gestão dos PPAs e LOAs.

Uma característica necessária para a elaboração de PPAs, LDOs e LOAs é o caráter universal em relação ao conjunto de políticas públicas e órgãos das administrações públicas em cada nível federativo. Esse caráter universal oferece a oportunidade de promover maior integração entre os diversos planejamentos setoriais, planos regionais de desenvolvimento e/ou projetos de recortes territoriais diversos, que remetem à constituição de processos ou sistemas de alta complexidade. Essa oportunidade é aproveitada de maneira mais ou menos intensa, à medida que esses instrumentos efetivamente sirvam para a promoção de maior coordenação horizontal e vertical (interfederativa) de governo. Veremos a seguir que esse aproveitamento foi errático ao longo das décadas recentes.

3. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10180.htm>.

As trajetórias de implementação do PPA e da LOA federais são diferentes se abordadas pelo ângulo das tentativas de serem transformadas em instrumentos próprios com a adoção de metodologias facilitadoras da participação cidadã. Se houve tentativas registradas pela literatura especializada de debates públicos para a elaboração de projetos de lei de PPAs – em especial nos PPAs 2004-2007 e 2012-2015 (Oliveira, 2013; Couto, 2022) –, o mesmo quase não ocorreu nos processos de elaboração e gestão das LOAs.

No PPA 2004-2007, houve debates públicos que colaboraram para a definição de orientações estratégicas. Houve avanços também do ponto de vista de enunciar estratégias relevantes para o desenvolvimento, tais como a estruturação de programas visando enfrentar os problemas de desigualdades sociais e regionais, bem como a necessidade de gerar emprego e renda impulsionada pelo fortalecimento de um mercado de consumo de massas e pelas necessárias conexões em um círculo virtuoso de investimentos e ganhos de produtividade. Ainda segundo Couto (2022),

todavia, esse processo acabou recebendo críticas da sociedade civil com relação ao escopo e suas consequências. Com relação ao escopo, a dimensão estratégica do plano, construída em paralelo à definição dos programas e das ações orçamentárias, tem incidência limitada no processo alocativo.

Conforme Avelino (2017), as críticas ao processo de participação no PPA 2004-2007 concentraram-se no fato de que não houve uma estratégia participativa para o monitoramento do PPA; não foram discutidas as metodologias de participação no processo orçamentário; não havia informações acessíveis sobre a execução física e financeira; e não foi possível a desagregação (gênero, raça, etnia, rural, urbano e outros) dos indicadores para acompanhamento pela sociedade civil (Moroni, 2005; Avelino, 2017, p. 180).

Além da limitada efetividade da participação social na gestão dos programas e orçamentos deste período, houve também um relativo distanciamento dos processos participativos de conferências e conselhos setoriais dos processos de planejamento e orçamento, mesmo com novas tentativas de implementação de processos de participação social para o PPA 2012-2015 – como o Fórum Interconselhos – e com a montagem de agendas transversais para monitoramento de algumas políticas sociais (Avelino, 2017). Além disso, existiu a tentativa de promover maior integração com os planejamentos setoriais e com a adoção de terminologias que facilitassem a comunicação das programações e estratégias.

A partir do PPA 2012-2015, houve modificações metodológicas para a elaboração dos PPAs com consequências para a gestão orçamentária, em especial o Programa Temático, que substituiu a elaboração de programas a partir da identificação de problemas. O PPA passou a não mais a conter as ações orçamentárias de maneira explícita (Couto, 2022), dificultando uma eventual identificação de resultados a serem objeto de pactuação com atores da sociedade civil.

Já segundo Avelino (2017), a partir de 2013, aconteceram relevantes inovações na elaboração da LDO e da LOA, no sentido de refinamento e racionalização do cadastramento de ações para maior alinhamento com o novo PPA, os planejamentos e os processos participativos setoriais. Necessário ainda registrar os processos participativos para a execução do PPA 2016-2019, especialmente por meio do Fórum Dialoga Brasil.

Do ponto de vista da importância dos instrumentos de planejamento e orçamento governamental na promoção de maior coordenação horizontal das políticas e de governo, o período das gestões de Fernando Henrique Cardoso (FHC) foi o que apresentou uma maior vinculação entre as agendas de prioridades e os processos de planejamento e orçamento – principalmente na primeira destas agendas, o Brasil em Ação, que foi constituído pela “seleção de 42 projetos prioritários do PPA 1996-1999” (Magalhães e Couto, 2018). O processo de gestão e monitoramento da agenda contou com a participação direta do Ministério do Planejamento, em parceria com a Casa Civil da Presidência da República, e produziu inovações relevantes na gestão dos projetos considerados prioritários, como a introdução da figura do gerente de projeto e a ideia dos programas do PPA como unidade de gestão.

Já os mandatos dos ex-presidentes Lula e Dilma foram marcados pela constituição de agendas *ad hoc* de gestão de prioridades, em especial as compostas pelos dois Planos de Aceleração do Crescimento (PACs) (2007 e 2010). Para a sua gestão, foram instituídas instâncias específicas de governança lideradas pela Casa Civil da Presidência da República, posteriormente transferidas ao Ministério do Planejamento (Magalhães e Couto, 2018). Ocorreu, portanto, uma secundarização do processo de planejamento via PPA e demais peças orçamentárias, especialmente na seleção dos projetos que compuseram os PACs. Se a agenda do Brasil em Ação foi constituída a partir do PPA 1996-1999, a primeira agenda do PAC antecedeu a elaboração do PPA 2007-2011, concorrendo para a formação das agendas do PAC projetos oriundos de diversos planejamentos setoriais existentes, sem a mediação feita pelo PPA no Brasil em Ação. Convém destacar a criação de mecanismos de monitoramento para projetos de execução descentralizada nos PACs, como no caso de investimentos nas políticas urbanas dentro do PAC II.

Do ponto de vista do aproveitamento dos instrumentos de planejamento e orçamento para a promoção de maior coordenação vertical das políticas públicas, a aplicação talvez seja ainda mais modesta. Desde a CF/1988, observam-se, em várias das políticas públicas, processos mais ou menos virtuosos de promoção de arranjos interfederativos de implementação dessas políticas. O grau de intensidade na coordenação é bastante heterogêneo, dependendo do histórico institucional e legal de cada área ou setor, a partir das disposições constitucionais sobre as atribuições e responsabilidades dos entes federados em cada área de política pública.

Em algumas políticas há sistemas nacionais estruturados com instâncias de governança coletivas e com coordenação efetiva do governo federal, geralmente estruturados por legislação de âmbito nacional, sendo o Sistema Único de Saúde (SUS) a maior referência de promoção de coordenação vertical de políticas públicas. Esses arranjos, em regra, são instituídos por meio de instrumentos de pactuação federativa “por fora” daqueles de planejamento e gestão governamental. Arretche (2012), por exemplo, em *Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil*, analisa a evolução da coordenação vertical em várias políticas públicas e as diversas maneiras de o governo federal exercer o que denomina de “regulação federal” dessas políticas. A presença dos instrumentos de planejamento e orçamentação federal, todavia, é secundária nesses processos – os instrumentos não são “protagonistas”. Para a constituição de um sistema de planejamento e orçamento de caráter nacional, porém, é necessário aproveitar a oportunidade de exercer maior regulação federal para, por exemplo, construir agendas prioritárias pactuadas entre os entes federados.

4 CONCLUSÃO E APONTAMENTOS PARA UM SISTEMA NACIONAL DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Dos cinco aspectos considerados como elementos necessários para a constituição de um sistema de planejamento e orçamento, pode-se concluir do exposto que a experiência do OP se apresentou como instrumento capaz de apresentar quatro dos cinco elementos. O OP de Porto Alegre foi capaz de estruturar e mesmo ampliar uma agenda estratégica em que os problemas de políticas públicas e os resultados pactuados com as comunidades poderiam ser identificados e monitorados pelas partes, tanto os atores da sociedade civil quanto os que atuavam na estrutura administrativa da prefeitura (burocratas e quadros políticos). Para a elaboração e a atualização da agenda e dos resultados pactuados, desenvolveram-se metodologias adequadas à participação popular e comunitária. Além disso, instituíram-se processos de trabalho capazes de promover a adequada coordenação horizontal e entre os órgãos da administração municipal, bem como a priorização efetiva por um sistema de gerenciamento de projetos, inclusive com a integração com planos setoriais, projetos ou planos de caráter plurianual, como o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental. A questão da integração federativa não se faz presente como elemento estruturante da experiência de Porto Alegre.

Os avanços registrados na gestão dos principais instrumentos de planejamento e orçamento federal – PPA, LDO e LOA –, por sua vez, mostram-se apenas parciais para a sua realização como instrumentos de construção e monitoramento de agendas estratégicas e de pactuação de resultados com atores da sociedade civil. Como exemplo, se na primeira gestão do governo FHC a agenda prioritária intitulada Brasil em Ação teve como base a programação do PPA do período, a mesma importância dos instrumentos centrais de um sistema de planejamento e orçamento não foi observada na constituição da gestão de prioridades para os núcleos de governo dos períodos Lula e Dilma (Magalhães e Couto, 2018).

No caso dos instrumentos de planejamento e orçamento públicos, as disposições constitucionais colocam a necessidade de os entes federados constituírem seus planejamentos e orçamentos de maneira semelhante, e os orçamentos devem apresentar as relações de transferências fiscais dispostas na legislação ou pactuadas por meio das políticas setoriais. Para serem instrumentos de pactuação participativa e interfederativa mais ampla, seria necessário que houvesse novos mecanismos interfederativos, nos quais o governo federal exerça seu poder de agenda na regulação entre os entes federados também pela via legislativa.

As transformações recentes na gestão dos PPAs e orçamento federais, marcadas especialmente por limitações fiscais e fragilizações institucionais nos processos de planejamento, apontam no sentido oposto ao de serem instrumentos de efetiva coordenação das políticas públicas no nível federal. A crescente participação do Legislativo na destinação dos gastos discricionários é outro elemento que torna mais complexa a adoção de práticas e instâncias participativas na gestão orçamentária. Segundo Couto (2022, p. 64), “a sobreposição das regras fiscais constrange cada vez mais o gasto público, e o regime de governança orçamentária, daí resultante, enseja estratégias distintas para os atores que disputam o orçamento manterem ou ampliarem seu espaço relativo”.

Além da inexistência de reposição nos quadros ou carreiras ligadas ao planejamento e ao orçamento federal nos anos recentes, o coroamento deste enfraquecimento institucional das áreas de planejamento e gestão deu-se no final da década de 2010, com o desaparecimento das secretarias específicas de planejamento governamental que faziam a gestão do PPA e também da secretaria responsável

pela gestão do PAC. A formulação de um projeto de emenda constitucional, inclusive, “apresentada no Senado Federal em novembro de 2019, após, portanto, o envio do projeto de lei PPA, previa a extinção do Plano da Constituição” (Couto, 2022, p. 58).

A construção de um sistema nacional de planejamento e orçamento participativo dependeria do aproveitamento destes instrumentos como elementos centrais de promoção de maior coordenação horizontal e vertical de governo – escolha esta que ainda aparece como oportunidade potencial simplesmente. Seja qual for a alternativa escolhida para construir agendas de prioridades governamentais, há desafios colocados pela complexidade dos arranjos de implementação das políticas públicas, nos aspectos setoriais, territoriais e/ou de coordenação vertical em uma estrutura federativa em três níveis.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, M. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012.

AVELINO, D. P. Planejamento, orçamento e participação social. *In*: GIMENE, M.; COUTO, L. F. (Org.). **Planejamento e orçamento público no Brasil**. Brasília: Enap, 2017.

COUTO, L. F. Planejamento e orçamento participativos à luz da trajetória dos PPAs federais. **Revista Campo de Públicas: Conexões e Experiências**, v. 1, n. 1, p. 51-69, jan./jul. 2022.

GARCIA, R. C. **A reorganização do processo de planejamento do governo federal: o PPA 2000-2003**. Brasília: Ipea, 2000. (Texto para Discussão, n. 726). Disponível em: <https://portalantigo.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0726.pdf>.

MAGALHÃES, A. P.; COUTO, L. F. Gestão de prioridades e núcleo de governo: os casos do Brasil em ação e do Programa de Aceleração do Crescimento. *In*: CAVALCANTE, P. L. C.; GOMIDE, A. A. (Org.). **O presidente e seu núcleo de governo: a coordenação do Poder Executivo**. Brasília: Ipea, 2018.

MORONI, J. A. O direito à participação no governo Lula. **Saúde em Debate**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 71, set./dez. 2005.

OLIVEIRA, V. R. O processo de participação social nos Planos Plurianuais do governo federal. *In*: SILVA, E. M. da; BARROS, L. S. (Org.). **Experiência de participação institucionalizada**. Belo Horizonte: Fafich/UFMG, 2013.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal de Porto Alegre. **A hora das definições estratégicas**. Porto Alegre: PMPA, 1990. Mimeografado.

_____. Prefeitura Municipal de Porto Alegre. **Diretrizes para Porto Alegre**. 1. ed. Porto Alegre: PMPA, 1993.

PARTICIPAÇÃO SOCIAL NOS PPAs ESTADUAIS: VAI DESISTIR OU VAI CONTINUAR?¹

Daniel Pitangueira de Avelino²

1 INTRODUÇÃO

Desde 2000, está prevista na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) a participação popular na elaboração dos Planos Plurianuais (PPAs), em todos os níveis da Federação (art. 48, § 1º). Em obediência a esse dispositivo, o Poder Executivo federal vem desenvolvendo, desde 2003, diferentes modalidades de processos participativos, com maior ou menor intensidade, para consultar a sociedade antes do envio do projeto de lei ao Congresso Nacional. Vários estados e municípios, ao seu modo, também adotaram estratégias de consulta popular durante a elaboração do plano.

Por meio de estudo concluído em 2015, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) compartilhou os resultados de pesquisa sobre a experiência dos PPAs 2012-2015 em estados da Federação (Cardoso Junior, Santos e Pires, 2015). O esforço foi o resultado do projeto Planejamento e Gestão Governamental na Esfera Estadual: uma Análise Comparativa dos Processos, Conteúdos e Sistemas de Acompanhamento dos PPAs, desenvolvido pelo Ipea desde 2012. A partir do estudo de caso de dez estados selecionados de forma não aleatória, vários aspectos sobre a elaboração e gestão dos planos estaduais no período puderam ser analisados, inclusive pesquisas específicas sobre a natureza da participação social envolvida.

Em um dos trabalhos derivados desse projeto, o autor Lucas Alves Amaral comparou as experiências de participação social, durante o processo de elaboração do PPA 2012-2015, conduzidas por dez estados da Federação (Amaral, 2014). Como informado pelo autor, os casos foram selecionados conforme a adesão voluntária dos estados à plataforma de coleta de dados do Ipea em amostra não aleatória. Com base na análise dos relatórios produzidos para cada estado, referentes a 2013, o autor classificou os estados em três grupos, de acordo com o grau de participação social na elaboração do PPA, conforme o quadro 1.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi34art8>

2. Membro da carreira de políticas públicas e gestão governamental em exercício na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Diest/Ipea). *E-mail*: <daniel.avelino@ipea.gov.br>.

QUADRO 1
Governos e bases partidárias por estado (dez./2013)

Grau de participação na elaboração do PPA	Estado	Governador (partido político)	Base aliada ao governo federal
Alto	Bahia	Jaques Wagner (PT)	Governista
	Rio Grande do Sul	Tarso Genro (PT)	Governista
	Ceará	Cid Gomes (PSB)	Governista
Médio	Espírito Santo	José Renato Casagrande (PSB)	Governista
	São Paulo	Geraldo Alckmin (PSDB)	Oposição
	Rio de Janeiro	Sérgio Cabral (PMDB)	Governista
Baixo	Minas Gerais	Antonio Anastasia (PSDB)	Oposição
	Mato Grosso do Sul	André Puccinelli (PMDB)	Governista
	Rio Grande do Norte	Rosalba Ciarli Rosado (DEM)	Oposição
	Paraná	Carlos Alberto Richa (PSDB)	Oposição

Fonte: Amaral (2014, p. 29).

Elaboração do autor.

Obs.: PT – Partido dos Trabalhadores; PSB – Partido Socialista Brasileiro; PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira; PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro; DEM – Democratas.

Desde o período de realização da pesquisa de Amaral (2014), o contexto político se transformou de forma substancial. Após o *impeachment* de 2016, o Poder Executivo federal deixou de estimular o fortalecimento das práticas de participação social, situação que se acirrou depois de 2019. Como consequência, a estratégia de consulta à população durante a elaboração do PPA perdeu intensidade, como será relatado na próxima seção. Há o senso comum de que esse enfraquecimento dos processos participativos não se restringiu à esfera federal e também afetou o contexto dos estados. Essa percepção, no entanto, ainda precisa ser testada e demonstrada.

É importante, portanto, revisitar as pesquisas anteriores do Ipea sobre os PPAs estaduais, que são hoje os estudos mais relevantes sobre esses instrumentos de planejamento dos estados, em perspectiva comparada. O objetivo deste artigo é verificar, com base em dados mais atualizados, se os processos participativos identificados naquela época se mantiveram após a mudança do contexto federal. Para isso, o esforço de pesquisa será focado nos três casos identificados por Amaral (2014) como mais alto grau de participação na elaboração do PPA – Bahia, Rio Grande do Sul e Ceará – e estará baseado em coleta de dados documentais oficiais dos respectivos estados. Com isso, será possível identificar se as mais destacadas estratégias identificadas em 2014 persistiram até o período de elaboração do PPA 2020-2023, atualmente vigente. Este estudo tem natureza exploratória e pretende levantar hipóteses a partir da caracterização desse fenômeno – a resiliência da experiência participativa – que poderá ser mais bem analisado em pesquisas posteriores.

Com esse objetivo, este artigo está estruturado em mais três partes, além desta introdução. A próxima seção traz um breve relato do processo de enfraquecimento da participação social na elaboração do PPA do governo federal, descrevendo a mudança do contexto observado nas pesquisas anteriores. A seção três, dividida em três partes, apresenta as informações coletadas para cada um dos casos selecionados – Bahia, Rio Grande do Sul e Ceará – em relação aos processos participativos para elaboração dos seus PPAs 2020-2023. Por fim, as considerações finais tentam sintetizar os achados da seção anterior e avaliar se a redução da intensidade participativa no contexto federal também ocorreu nos casos estaduais destacados.

2 O CONTEXTO FEDERAL

Sem desconsiderar discussões anteriores, é preciso reconhecer que uma prática concreta de promoção da participação social na elaboração do PPA federal somente passa a existir em 2003 durante a elaboração do PPA 2004-2007. Naquele ano, foram realizados 27 fóruns de participação social, em cada um dos estados e no Distrito Federal, além de debates no Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), para “incorporar a voz da cidadania na formulação estratégica do futuro” (Brasil, 2003, p. 6). Apesar da abrangência e do ineditismo, o processo participativo recebeu críticas da sociedade civil pela falta de continuidade e carência de informações sobre a execução (Moroni, 2005).

Durante a elaboração do PPA 2008-2011 ocorreu um novo processo participativo, dessa vez mediado pelos conselhos nacionais e orientado para a Agenda Nacional de Desenvolvimento discutida no CDES, com a promessa de “construção de mecanismos capazes de assegurar a participação e o controle social na gestão do plano” (Brasil, 2007, p. 45). De fato, chegou a ser constituído um grupo de trabalho³ para pensar alternativas, mas seu encerramento sem resultados levou a novas críticas (Rodrigues, 2011).

Um processo mais sistemático de participação social somente viria a ser desenvolvido em 2011, durante a elaboração do PPA 2012-2015. Combinando as grandes consultas de 2003 e o debate nos conselhos de 2007, foi idealizada uma grande assembleia que veio a ser conhecida como Fórum Interconselhos, definida por Avelino e Santos (2015, p. 228) como “uma tecnologia socioestatal voltada à superação da fragmentação setorial dos espaços participativos”. Além da consulta para a elaboração do projeto de lei, o fórum permaneceu mobilizado para o monitoramento participativo do plano, por meio das agendas transversais (Avelino e Santos, 2014). Ápice da evolução da participação social no planejamento público federal, o Fórum Interconselhos ganhou reconhecimento internacional quando conquistou, em 2014, o Prêmio de Serviço Público das Nações Unidas (United Nations Public Service Awards – UNPSA).⁴

Além disso, o fórum inspirou no governo federal algumas iniciativas de promoção da participação social na elaboração das Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs) e continuou ativo durante a elaboração do PPA 2016-2019, rebatizado como Fórum Dialoga Brasil (Avelino, 2017). Algumas ações e monitoramentos participativos chegaram a ser desenvolvidas após o *impeachment* de 2016. Isso incluiu o alinhamento estratégico entre as metas e iniciativas do PPA e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), e a estratégia de monitoramento tempestivo (Avelino, Santos e Bezerra, 2021). Em 2019, no entanto, o PPA 2020-2023 foi elaborado contando apenas com uma consulta pública virtual, como capítulo final de “uma crônica de ascensão e declínio de um modelo participativo de planejamento público” (Avelino, Santos e Bezerra, 2021, p. 42).

Em resumo, essa percepção representa a interseção de duas graves trajetórias de desconstrução distintas, já detectadas pela literatura. Em primeiro lugar, pesquisas apontam para o enfraquecimento do PPA como instrumento de planejamento, em face de um arranjo de governança orçamentária marcado pela instabilidade e equilíbrios de curto prazo (Couto, 2021; Paulo, 2021). Como se isso não fosse suficiente, os estudos sobre participação social também indicam que, após o período de expansão ocorrido na década de 2000 e no início da década de 2010, as instituições participativas (IPs) no governo federal vivem um período de declínio desde então, agravado pela pandemia da covid-19.

3. Instituído pelo Decreto não numerado de 1º de março de 2007.

4. Disponível em: <<https://anti-corruption.org/wp-content/uploads/2014/06/winner%20fact%20sheet%20with%20flags.docx.pdf>>.

A desarticulação e as dificuldades de gestão que já assolavam as IPs federais estão sendo aprofundadas, apontando para um cenário futuro de crescente desmantelamento nessa instância de governo e para o deslocamento do núcleo dinâmico da institucionalização da participação de volta para os níveis subnacionais (Fonseca *et al.*, 2021, p. 94).

Assim, com o retrocesso federal, estados e municípios voltam a ser a vanguarda da participação no planejamento público. Os casos examinados na próxima seção são um exemplo disso.

3 OS CASOS ESTADUAIS

O trabalho de sistematização dos dados realizado por Amaral (2014) procurou classificar os casos estudados com base nas particularidades das experiências de participação social na construção dos PPAs estaduais, enfatizando mais os seus fatores endógenos do que os fatores externos. Observando as suas características empíricas, o autor destacou nove elementos presentes nos estados considerados com alto grau de participação, conforme descrito a seguir (Amaral, 2014, p. 16).

- 1) Regionalização da participação.
- 2) Presença de mais de um canal de participação.
- 3) Eleição de representantes regionais para deliberação na esfera estadual.
- 4) Criação de conselho ou fórum exclusivo para construção e debate do PPA estadual.
- 5) A participação social é promovida tanto pelo Executivo quanto pelo Legislativo.
- 6) A participação social ocorre por meio da interlocução com os conselhos gestores existentes no estado.
- 7) Presença de mais de duas audiências públicas sobre o PPA estadual.
- 8) Presença de meios eletrônicos como espaços de consultas ou de construção de propostas ao PPA estadual.
- 9) A participação social tem sido incorporada na elaboração do PPA desde o último ou os últimos PPAs.

Esses critérios são coincidentes, em maior ou menor medida, com as experiências de participação social na elaboração do PPA federal desenvolvidas até 2015. No período da elaboração do PPA 2012-2015, a aplicação desses critérios aos estados selecionados naquele estudo resultou na identificação de três casos de alto grau de participação – Bahia, Rio Grande do Sul e Ceará – que serão discutidos a seguir.

QUADRO 2
Governos e bases partidárias por estado (2011-2022)

Estado	Período	Governador (partido político)
Bahia	2011-2014	Jaques Wagner (PT)
	2015-2018	Rui Costa (PT)
	2019-2022	Rui Costa (PT)
Rio Grande do Sul	2011-2014	Tarso Genro (PT)
	2015-2018	Ivo Sartori (PMDB)
	2019-2022	Eduardo Leite (PSDB)

(Continua)

(Continuação)

Estado	Período	Governador (partido político)
Ceará	2011-2014	Cid Gomes (PSB)
	2015-2018	Camilo Santana (PT)
	2019-2022	Camilo Santana (PT)

Elaboração do autor.

3.1 Bahia

O estado da Bahia foi destacado nos estudos do Ipea como um dos casos mais participativos. Segundo os autores (Carneiro, 2015, p. 51), o processo de elaboração “envolveu uma arquitetura institucional de relativa complexidade, da qual resulta a formulação do denominado PPA Participativo (PPA-P)”. A principal característica é o fato de que o “PPA-P baiano busca integrar diferentes espaços de participação e diferentes formas de gerar propostas”, além de, do ponto de vista da efetividade, “demonstrar um esforço de incluir as demandas sociais no conteúdo do plano” (Amaral, 2014, p. 20).

A participação da sociedade na elaboração do PPA-P 2012-2015 na Bahia ocorreu principalmente por meio de plenárias regionais, organizadas em cada um dos territórios de identidade⁵ do estado. Houve reuniões prévias preparatórias, capacitação e formação de grupos territoriais de trabalho (GTTs) antes das plenárias. As propostas provenientes de cada território são inseridas em um sistema informatizado, analisadas e eventualmente⁶ incorporadas pelas secretarias setoriais. O estudo do Ipea indicou que em 2011 foram cadastradas 3.288 propostas, com 1.952 validadas (Jesus e Lima, 2015, p. 115). Houve, ainda, a criação de um Conselho de Acompanhamento do Planejamento Plurianual (Cappa), com representantes eleitos nas plenárias regionais, ciclos de debates promovidos pelo Poder Executivo e audiências públicas promovidas pelo Poder Legislativo (Amaral, 2014, p. 20).

O processo continuou na elaboração do PPA 2016-2019. Em 2015 foram realizadas plenárias regionalizadas nos 27 territórios de identidade, confirmados como as unidades territoriais de planejamento, com o objetivo de coletar proposições para o novo plano. Além disso, também foram considerados o Plano de Governo Participativo (PGP), elaborado durante a campanha eleitoral, os Planos Territoriais de Desenvolvimento Sustentável (PTDS), as reuniões do Fórum Interconselhos e as oficinas temáticas realizadas pela Secretaria de Planejamento (Seplan). O governo do estado informou que esse processo envolveu 2.298 participantes e resultou em 1.080 propostas selecionadas, das quais 48% foram incorporadas aos programas do PPA (Bahia, 2016, p. 11). O Decreto nº 16.014, de 20 de março de 2015, determinou que a Seplan realizasse devolutivas à sociedade após o envio do projeto de lei à Assembleia Legislativa. A Lei nº 13.468, de 29 de dezembro de 2015,⁷ que instituiu o PPA 2016-2019 do estado, expressamente incluiu a participação social e a gestão democrática como princípios norteadores.

5. “Considera-se território de identidade o agrupamento identitário municipal formado de acordo com critérios sociais, culturais, econômicos e geográficos, e reconhecido pela sua população como o espaço historicamente construído ao qual pertence, com identidade que amplia as possibilidades de coesão social e territorial”. Disponível em: <<https://bit.ly/3YfzRyT>>.

6. Em caso de rejeição, caberia à secretaria responsável elaborar um relatório de justificativa para ser informado ao território interessado (Carneiro, 2015, p. 52). Disposição semelhante foi adotada na elaboração dos PPAs posteriores (por exemplo o art. 6º, § 2º, do Decreto nº 19.000, de 2 de abril de 2019).

7. Disponível em: <<https://leisestaduais.com.br/ba/lei-ordinaria-n-13468-2015-bahia-institui-o-plano-plurianual-participativo-ppa-do-estado-da-bahia-para-o-quadrinio-20162019>>.

O processo participativo e territorializado também foi realizado durante a elaboração do PPA 2020-2023, consolidando “um histórico de doze anos em que a participação social vem contribuindo para a definição das políticas públicas” (Bahia, 2019, p. 9). Mais uma vez os territórios de identidade, como unidades geográficas oficiais de planejamento, foram mobilizados por meio dos seus Colegiados Territoriais de Desenvolvimento Sustentável (Codeter). Além disso, também foram considerados o PGP, os PTDS, as mesas programáticas organizadas pela Seplan, os Planos Estratégicos Organizacionais (PEOs) das secretarias e o Plano de Desenvolvimento Integrado (PDI) Bahia 2035 como plano de longo prazo. Ao final, o processo envolveu 2.530 participantes, com 2.262 propostas apresentadas e 860 priorizadas (Bahia, 2019). A Lei nº 14.172, de 6 de novembro de 2019,⁸ que instituiu o PPA 2020-2023, incluiu a formação cidadã como diretriz estratégica.

3.2 Rio Grande do Sul

Os estudos do Ipea em 2015 destacaram “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” (Carneiro, 2015, p. 52). O conjunto de ações realizado no estado “valorizou a participação popular, sendo o plano denominado de PPA Participativo 2012-2015” (Puntel *et al.*, 2015, p. 271). Entre os estados pesquisados naquele período, o Rio Grande do Sul é o único que “apresenta formalmente a construção de um sistema estadual de participação” (Amaral, 2014, p. 20).

A estratégia adotada em 2011 reavivou uma longa tradição que remonta à experiência do orçamento participativo em Porto Alegre, a partir de 1989, e da consulta popular⁹ no estado, durante a década de 1990. As consultas durante a elaboração do PPA são parte de um esforço mais amplo de integração dos canais de participação social por meio da constituição do Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã (Sisparci).¹⁰ O processo envolveu diálogos setoriais das secretarias com conselhos e fórum das respectivas áreas, além de seminários regionais em cada região de planejamento, abertos à população. Também foi disponibilizada uma ferramenta de participação digital para recebimento de propostas da sociedade em geral. O CDES foi consultado sobre as propostas e suas recomendações foram incorporadas ao plano. Por fim, foi constituído um conselho do PPA, com representantes dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes) e membros indicados nos seminários regionais, para apreciar e validar a proposta de PPA e acompanhar sua execução, “assumindo, portanto, caráter deliberativo” (Carneiro, 2015, p. 54).

Em 2015, com a mudança de governo, a estrutura administrativa do Poder Executivo do estado do Rio Grande do Sul foi alterada, extinguindo a secretaria-executiva do CDES e a Secretaria de Planejamento, Gestão e Participação Cidadã.¹¹ Muito embora seus atos de criação não tenham sido formalmente revogados, o Sisparci ficou inativo desde então. Com isso, a participação social como um todo sofreu um sério revés. Segundo informações do governo estadual, “o processo de elaboração do PPA 2016-2019 foi subsidiado pela realização de fóruns regionais nas nove regiões

8. Disponível em: <<https://leisestaduais.com.br/ba/lei-ordinaria-n-14172-2019-bahia-institui-o-plano-plurianual-participativo-ppa-do-estado-da-bahia-para-o-quadrinio-20202023>>.

9. É importante ressaltar que a consulta popular, que envolve o processo orçamentário, continuou ativa ao longo de todo esse período (Fonseca, 2020).

10. Instituído formalmente pelo Decreto nº 49.765, de 30 de outubro de 2012. A iniciativa venceu o UNPSA em 2013, disponível em: <<https://www.bahrain.bh/wps/wcm/connect/ec3a30d7-9203-4831-bd65-607284dcec2c/Post+forum+UN+Booklet.pdf?MOD=AJPERES>>.

11. Por meio da Lei nº 14.672, de 1ª de janeiro de 2015, disponível em: <https://ww3.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.asp?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=61868&Hid_Texto=&Hid_IDNorma=61868>.

funcionais (RFs) de planejamento do estado, constituindo a forma de participação da sociedade no plano” (Rio Grande do Sul, 2015, p. 26).

Em 2019, após nova mudança de governo, foi instituído o PPA 2020-2023, intitulado *Novas Façanhas* (Rio Grande do Sul, 2019). Seu processo de elaboração foi organizado pela recém-criada Rede de Planejamento e Orçamento do Estado do Rio Grande do Sul,¹² sob a coordenação da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão (Seplag). Durante esse esforço, foi realizado um fórum regional com a participação dos Coredes e uma consulta pública digital, com a participação de 3.200 pessoas (Rio Grande do Sul, 2019, p. 11). Na consulta pública do PPA *Novas Façanhas* os participantes indicaram prioridades nos programas temáticos e nas ações já previstas no plano. Depois de 2016, as leis do PPA gaúcho não indicaram a participação social entre suas diretrizes estratégicas.¹³

3.3 Ceará

Os levantamentos publicados pelo Ipea em 2015 apontam o Ceará como um dos estados que tentou incluir a participação da sociedade na elaboração do PPA 2012-2015. De acordo com essas pesquisas, “essa incorporação fez-se de forma regionalizada, tendo, como principal instrumento de interlocução com a população, a realização de oficinas” (Carneiro, 2015, p. 50). De modo geral, “a elaboração do PPA 2012-2015 procurou incrementar a participação social e focar as diferentes potencialidades regionais do estado, tendo como metodologia a participação e a regionalização” (Amaral, 2014, p. 21).

A estratégia de elaboração do PPA, em 2011, aproveitou as práticas participativas adotadas no PPA 2008-2011, como os fóruns estaduais do PPA participativo e regionalizado. Para isso, foram reunidas as demandas provenientes desses espaços, assim como aquelas extraídas das Diretrizes para o Plano de Governo (DPG); da carta dos municípios cearenses; e dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural e Sustentável (PTDRS). Esse material foi apresentado em oficinas realizadas nas macrorregiões do estado, com a participação de diversos setores da sociedade. O resultado foi a priorização de ações por região e a definição de compromissos regionais, que, após a análise e apreciação das secretarias, poderiam ser incorporados ao PPA. Foi informado que, “no total, 4.680 pessoas participaram dessas oficinas” (Nogueira e Pontes, 2015, p. 128-129). O Fórum Estadual de Planejamento Participativo e Regionalizado permanece, após a elaboração, como uma instância de monitoramento do PPA.

O PPA 2016-2019 manteve essas estratégias participativas no seu processo de elaboração. A base para o plano foram as DPGs, documentos construídos durante a campanha eleitoral, com a colaboração de diversos segmentos da sociedade. Desse instrumento foram extraídos os eixos governamentais de atuação intersetorial (os “sete Ceará”). As propostas foram discutidas em oficinas regionais, seguindo o formato anterior, das quais resultaram as diretrizes regionais e objetivos e estratégias regionais do PPA. Foi informado que “participaram dessas oficinas 1.085 pessoas, sendo 77% representantes do poder público e 23% da sociedade civil” (Ceará, 2015, p. 132). Os conselhos de políticas públicas também foram consultados sobre propostas já existentes em planos setoriais.

12. Criada pelo Decreto nº 54.536, de 25 de março de 2019, substituída pela Rede de Planejamento, Governança e Gestão do Estado em 2021.

13. Na Lei nº 13.808/2011, havia uma indicação à cidadania. Nas leis nºs 14.755/2016 e 15.326/2019, nem isso.

Também é importante mencionar a inclusão, já no projeto de lei, de dez agendas transversais¹⁴ com recortes de iniciativas para públicos específicos. A participação cidadã é mencionada como uma das premissas na lei do PPA.¹⁵ Também de forma participativa, o plano foi monitorado em oficinas regionais¹⁶ realizadas em 2017 e avaliado¹⁷ em 2018.

Em 2019 houve novamente um processo participativo e regionalizado de elaboração do PPA 2020-2023. Segundo a mensagem de governo, “a participação e o controle social são reconhecidos como condição indispensável para o aprofundamento da legitimidade e da capacidade do Estado de formular, implementar e avaliar políticas públicas” (Ceará, 2019b, p. 145). Desta vez, a população foi chamada a participar de forma virtual por meio da Plataforma Ceará Transparente, contribuindo com proposições temáticas para as oficinas e, depois, com a priorização estratégica do seu resultado. Os encontros regionais (presenciais) aconteceram do mesmo modo que no PPA anterior, definindo diretrizes regionais e, segundo dados do governo, “totalizando 1.470 participantes” (Ceará, 2019a, p. 15). Também houve participação social na revisão¹⁸ do PPA em 2021, dessa vez realizada inteiramente de forma virtual, em virtude da pandemia da covid-19. A participação social novamente aparece como uma das premissas na lei do PPA.¹⁹

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse levantamento, mais limitado do que aqueles realizados pelo Ipea até 2015, foi baseado unicamente em fontes documentais oficiais e teve como propósito unicamente identificar a continuidade ou não daqueles processos participativos que haviam sido destacados como mais bem-sucedidos. Assim, respondendo à questão de pesquisa ilustrada no título deste artigo, é possível concluir que, sim, as experiências de participação social na elaboração dos PPAs estaduais continuaram, porém com graus variados de intensidade.

O caso do Rio Grande do Sul foi o que sofreu mudanças mais drásticas. De uma estratégia inovadora em 2011, que envolvia inclusive uma instância participativa com poderes decisórios, o estado regrediu para manter apenas o encontro com os Coredes e, no último ciclo, uma consulta pública sem efeito sobre o conteúdo do plano. Essa observação exemplifica o risco de desmonte de práticas governamentais em decorrência da descontinuidade de gestão. Também espelha, na escala estadual, um processo de desconstrução muito semelhante àquele que ocorreu no governo federal, no mesmo período.

Os casos da Bahia e do Ceará, contudo, representam o círculo virtuoso que pode ser alcançado pela continuidade da gestão. Representam, conjuntamente, a constatação da indissociabilidade entre o componente participativo e o componente territorial na elaboração dos seus planos, participativos e regionalizados. Também mostram que a participação pode ser incorporada como uma característica

14. Juventude; gênero; igualdade étnico-racial; população de rua; pessoa com deficiência; pessoa idosa; população lésbicas, gays, bissexuais e transgênero (LGBT); criança e adolescente; memória; e convivência com a seca. Dados disponíveis em: <<https://www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2011/06/Volume-II-%E2%80%93-Anexo-V-%E2%80%93-Agendas-Transversais.pdf>>.

15. Disponível em: <<https://www.tjce.jus.br/wp-content/uploads/2020/01/volume-ii-lei-no-15-929-de-29-de-dezembro-de-2015-ppa-2016-19.pdf>>.

16. Disponível em: <<https://www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2018/05/Relat%C3%B3rio-final-das-oficinas-de-monitoramento-2017.pdf>>.

17. Disponível em: <<https://www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2018/06/Guia-Metodologico-para-as-oficinas-de-Avaliacao-Participativa.pdf>>.

18. Disponível em: <<https://www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2021/07/Guia-Metodologico-da-Participacao-Cidada-Texto-Final.pdf>>.

19. Disponível em: <<https://www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2020/07/Lei-do-PPA-atualizada.pdf>>.

típica da função de planejamento, como demonstra o destaque dado ao tema nas leis de instituição dos PPAs. Em ambos os casos, os processos participativos não apenas se mantiveram, como foram aperfeiçoados a cada ciclo de planejamento.

Uma agenda de pesquisas futuras pode analisar de forma mais aprofundada esses achados. Além da descontinuidade da gestão, podem ser investigados outros aspectos evidentes nesses casos, como perfil socioeconômico dos estados, concorrência com outros espaços de participação, papel do legislativo e correlação com o partido do governante, características já exploradas na literatura a respeito de outras práticas participativas. Também merece um estudo específico a associação entre participação e territorialização do PPA, bastante evidente nesses casos.

Essas observações, de caráter apenas exploratório, sugerem que alguns estados continuam sendo laboratórios de criação de práticas inovadoras de promoção da participação social na elaboração do PPA, a despeito do retrocesso evidenciado no governo federal nessa área. Assim, para quem se propuser a defender a participação no planejamento público, os entes subnacionais têm muito a ensinar, mais uma vez.

REFERÊNCIAS

AMARAL, L. A. **Participação social e conteúdo estratégico nos PPAs estaduais**. Brasília: Ipea, 2014. (Texto para Discussão, n. 1998).

AVELINO, D. P. de. Planejamento, orçamento e participação social. *In*: GIMENE, M.; COUTO, L. F. (Org.). **Planejamento e orçamento público no Brasil**. Brasília: Enap, 2017. p. 175-206.

AVELINO, D. P. de; SANTOS, E. G. dos; BEZERRA, F. P. O Fórum Interconselhos e a consolidação de agendas transversais de planejamento. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, v. 4, n. 2, p. 164-182, 2014.

_____. A quem serve a participação? Experiência democrática do Fórum Interconselhos no Plano Plurianual 2016-2019. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 28, p. 37-44, abr. 2021.

AVELINO, D. P. de; SANTOS, J. C. dos. Controle social e transversalidades: sinais de participação no planejamento governamental brasileiro. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C.; SANTOS, E. A. V. dos (Org.). **PPA 2012-2015: experimentalismo institucional e resistência burocrática**. Brasília: Ipea, 2015. p. 207-231.

BAHIA. **O PPA Participativo 2016-2019**. Salvador: Governo do Estado da Bahia, 2016. Disponível em: <https://www.seplan.ba.gov.br/wp-content/uploads/2_PPA_Participativo_v3.pdf>. Acesso em: 30 set. 2022.

_____. **O PPA Participativo 2020-2023**. Salvador: Governo do Estado da Bahia, 2019. Disponível em: <https://www.seplan.ba.gov.br/wp-content/uploads/02PPA_2020-2023_Publicado-O_PPA_PARTICIPATIVO_2020_2023.pdf>. Acesso em: 30 set. 2022.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano Plurianual 2004-2007: mensagem presidencial**. Brasília: MPOG, 2003.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano Plurianual 2008-2011**: projeto de lei. Brasília: MPOG, 2007.

CARDOSO JUNIOR, J. C.; SANTOS, J. C. dos; PIRES, R. R. (Org.). **PPA 2012-2015**: a experiência subnacional de planejamento no Brasil. Brasília: Ipea, 2015.

CARNEIRO, R. Planejamento e gestão governamental na esfera estadual: uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos PPAs. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C.; SANTOS, J. C. dos; PIRES, R. R. (Org.). **PPA 2012-2015**: a experiência subnacional de planejamento no Brasil. Brasília: Ipea, 2015. p. 15-99.

CEARÁ. Secretaria de Planejamento e Gestão. **Plano Plurianual 2016-2019**: mensagem de governo. Fortaleza: Seplag, 2015. Disponível em: <<https://www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2011/06/Volume-I-Mensagem-do-Governo.pdf>>. Acesso em: 30 set. 2022.

_____. Secretaria de Planejamento e Gestão. **Planejamento participativo e regionalizado**: relatório consolidado dos encontros regionais 2019. Fortaleza: Seplag, 2019a. Disponível em: <https://www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2022/07/Relatorio-do-Planejamento-Participativo-2019_v2.pdf>. Acesso em: 30 set. 2022.

_____. Secretaria de Planejamento e Gestão. **Plano Plurianual 2020-2023**: mensagem do governo. Fortaleza: Seplag, 2019b. Disponível em: <<https://www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2019/10/Mensagem-do-Governo.pdf>>. Acesso em: 30 set. 2022.

COUTO, L. F. Faces e funções: o (des)uso do PPA a partir de suas funcionalidades e a instabilidade orçamentária. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 27, p. 19-27, mar. 2021.

FONSECA, I. F. da. Resiliência, escala e participação em governos de direita: uma análise da Consulta Popular, no Rio Grande do Sul (1998-2018). **Opinião Pública**, v. 25, p. 694-725, 2020.

FONSECA, I. F. da *et al.* A trajetória da participação social no governo federal: uma leitura a partir da produção bibliográfica do Ipea (2010-2020). **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 29, p. 89-96, jun. 2021.

JESUS, C. S. de; LIMA, C. L. C. Planejamento e gestão governamental na esfera estadual: a experiência da Bahia. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C.; SANTOS, J. C. dos; PIRES, R. R. (Org.). **PPA 2012-2015**: a experiência subnacional de planejamento no Brasil. Brasília: Ipea, 2015. p. 101-121.

MORONI, J. A. O direito à participação no governo Lula. **Saúde em Debate**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 71, set./dez. 2005.

NOGUEIRA, C. A. G.; PONTES, P. A. Planejamento e gestão governamental na esfera estadual: a experiência do Ceará. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C.; SANTOS, J. C. dos; PIRES, R. R. (Org.). **PPA 2012-2015**: a experiência subnacional de planejamento no Brasil. Brasília: Ipea, 2015. p. 123-151.

PAULO, L. F. A. A encruzilhada do Plano Plurianual: entre a extinção e o fortalecimento. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 27, p. 11-18, mar. 2021.

PUNTEL, J. A. *et al.* Planejamento e gestão governamental na esfera estadual: a experiência do Rio Grande do Sul. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C.; SANTOS, J. C. dos; PIRES, R. R. (Org.). **PPA 2012-2015**: a experiência subnacional de planejamento no Brasil. Brasília: Ipea, 2015. p. 261-275.

RIO GRANDE DO SUL. **Plano Plurianual 2016-2019**. Porto Alegre: Governo do Estado do Rio Grande do Sul, 2015. Disponível em: <<https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201810/10105846-ppa-2016-2019.pdf>>. Acesso em: 30 set. 2022

_____. **Plano Plurianual 2020-2023**. Porto Alegre: Governo do Estado do Rio Grande do Sul, 2019. Disponível em: <<https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201908/01121545-ppa-2020-2023.pdf>>. Acesso em: 30 set. 2022.

RODRIGUES, F. **Goela abaixo**. São Paulo: FGV-EAESP, abr. 2011. p. 22.

ORÇAMENTO REGIONALIZADO COMO FERRAMENTA DE COMBATE ÀS DESIGUALDADES SOCIOESPACIAIS: REFLEXÕES A PARTIR DO PPA 2022-2025 DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO¹

Pedro de Lima Marin²

Mariana Neubern de Souza Almeida³

1 INTRODUÇÃO

As desigualdades são problemas sociais que têm mobilizado grande interesse e atenção por parte da sociedade. Porém, há um grupo específico de desigualdades que apenas recentemente tem recebido a atenção devida no debate público: as desigualdades socioespaciais. Estas se referem às circunstâncias que impactam negativamente o acesso a oportunidades em função do endereço de moradia. Considera-se que dentro de uma determinada área administrativa (municípios ou estados) existe uma segregação entre regiões que reforça estigmas em torno dos sujeitos oriundos dos territórios mais vulneráveis, ampliando os riscos das periferias em relação às áreas centrais e concentrando em determinadas localidades a circulação de recursos (materiais e intelectuais, públicos e privados). Em síntese, o território acaba funcionando como um gatilho de reprodução de outras desigualdades, que são, por essa razão, aprofundadas e cristalizadas.

Há sinais de que nossa sociedade está começando a reconhecer as desigualdades socioespaciais como um problema público. Desde a redemocratização, o assunto tem ganhado tração na agenda e temos assistido a avanços no marco legal e nos instrumentos de planejamento das cidades brasileiras no sentido de incorporar a dimensão socioespacial. Exemplos desses avanços são a instituição do Estatuto das Cidades e dos Planos Diretores, que propõem uma visão de desenvolvimento de longo prazo que preza pela inclusão dos territórios periféricos, o uso de indicadores multidimensionais de vulnerabilidade para o planejamento público, como o Índice de Qualidade de Vida Urbana de Belo Horizonte, e a adoção de orçamentos participativos (OPs) que privilegiam territórios vulneráveis.

Apesar de três décadas de esforços, as desigualdades socioespaciais, entretanto, não parecem estar se reduzindo de forma significativa nas cidades brasileiras. Em São Paulo, alguns problemas sociais estão se tornando menos intensos nos bairros mais desenvolvidos, ao passo que ficam mais graves em regiões periféricas. O Mapa das Desigualdades 2021 mostrou, por exemplo, que a média da cidade em indicadores como gravidez na adolescência e oferta de trabalho formal melhorou entre 2020 e 2021, mas a distância entre o melhor e o pior distrito piorou de forma considerável (Rede Nossa São Paulo, 2021).

A pandemia de covid-19 tornou as desigualdades territoriais ainda mais evidentes ao explicitar as diversas dificuldades enfrentadas pelas populações periféricas. Como resposta à pandemia, muitos governos pelo mundo optaram por aumentar o investimento nas cidades e em seus habitantes para ampliar a resiliência comunitária. Debates sobre como Reconstruir Melhor (Build Back Better) ou

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi34art9>

2. Consultor no âmbito do Programa Executivo de Cooperação entre a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea); coordenador do Programa Planejamento e Orçamento Público da Fundação Tide Setubal; graduado em relações internacionais pela Universidade de São Paulo (USP); e mestre e doutor em administração pública e governo pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (EAESP/FGV).

3. Superintendente da Fundação Tide Setubal; professora no Programa Avançado em Gestão Pública do Insper; graduada em economia pela Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Atuária da Universidade de São Paulo (FEA/USP); mestra em economia pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP); e doutora em economia pela FEA/USP.

sobre um New Deal verde são alguns dos exemplos de uma mudança de discurso acerca do papel do Estado e dos governos locais na busca de um modelo sustentável de desenvolvimento orientado para a redução das desigualdades.

Além disso, o cenário pandêmico também permitiu enxergar as dificuldades do Estado em identificar os grupos mais vulneráveis e reagir com as políticas e a velocidade adequadas. Nesse sentido, além da necessidade de aumentar os investimentos públicos, esses movimentos de retomada do papel do Estado na construção do desenvolvimento sustentável também têm advogado por maior autonomia para os governos locais, aproximando as decisões do público diretamente beneficiado.

Nesse contexto, os orçamentos municipais parecem ter se tornado uma arena cada vez mais importante de inovações na gestão pública. Sendo esta uma das principais ferramentas para garantir que os recursos públicos sejam aplicados de forma efetiva, temos o desafio de construir processos de orçamentação que garantam que o gasto aconteça nos lugares corretos. É a esse desafio que este artigo busca responder, analisando os potenciais benefícios de uma abordagem regionalizada de orçamento público a partir da experiência recente do uso de critérios de vulnerabilidade para alocação orçamentária no município de São Paulo.

Sabemos que diferentes cidades têm distintas formas de governança, refletindo os contextos sociais e políticos dos países onde estão inseridas e que essas formas de governança moldam os processos orçamentários. O grau de descentralização da gestão pública é um dos pontos principais de variação. Em cidades como Londres ou Santiago, a gestão está dividida em distritos com autonomia política, administrativa e orçamentária. Nesses casos, o desafio está em estabelecer mecanismos de integração municipal e de redistribuição fiscal que garantam a transferência de recursos dos distritos mais ricos para os mais pobres. No Reino Unido, por exemplo, a Lei de Finanças dos Governos Locais⁴ estabelece que os *boroughs* (bairros) mais ricos devem pagar uma tarifa em toda receita oriunda da taxa de serviços que exceda a demanda local por serviços públicos. Com o pagamento dessa tarifa, é possível complementar o orçamento dos bairros que não conseguem dar conta de fornecer os serviços públicos demandados com as receitas geradas localmente.

Em cidades cujo modelo de gestão municipal é mais centralizado, como nos municípios brasileiros ou em cidades como Paris e Madri, os orçamentos também são centralizados, e esses tipos de mecanismo de redistribuição orçamentária pela receita não existem. Isso significa que a administração municipal central determina por meio do gasto quais lugares recebem mais ou menos recursos orçamentários. Tradicionalmente, as despesas são apresentadas anualmente de acordo com critérios de classificação econômica (referência contábil), institucional (órgão ou entidade pública executa a despesa) e funcional-programática (programa de governo a que a despesa está associada). O critério geográfico quase nunca é utilizado, invisibilizando o impacto territorial.

Um estudo desenvolvido pela Fundação Tide Setubal (2019), entretanto, mostrou que pelo menos quinze cidades ao redor do mundo estão empenhando esforços para adicionar alguma forma de classificação geográfica ao orçamento público. Em Paris, por exemplo, o orçamento anual da Comuna é acompanhado de um anexo de investimentos localizados, que classifica aqueles planejados no orçamento por distrito. Por sua vez, Buenos Aires localiza 100% das despesas nos distritos da cidade. Em ambos os exemplos, a classificação das despesas por distrito foi adotada como uma medida para aumentar a transparência, possibilitando novas formas de *accountability* do gasto público.

4. Local Government Finance Act 1992. Disponível em: <<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1992/14/contents>>.

O mesmo estudo demonstrou que o governo da Cidade do México vai além de aumentar a transparência, adotando uma abordagem regionalizada também para o processo de planejamento orçamentário. Parte do orçamento é distribuída de acordo com uma fórmula que leva em conta a variação de indicadores, como área, população e pobreza entre as várias prefeituras (*alcaldías*) que compõem a cidade.

Esses exemplos mostram que a classificação geográfica da despesa está começando a ser usada não apenas como uma medida de transparência ou de aumento do *accountability* da despesa, mas também como uma aliada no planejamento da alocação de recursos. A experiência da Cidade do México é uma das fontes de inspiração para o caso de São Paulo.

2 O CASO DO PLANO PLURIANUAL (PPA) 2022-2025 DA CIDADE DE SÃO PAULO: REGIONALIZAÇÃO DO ORÇAMENTO COMO INSTRUMENTO PARA COMBATER AS DESIGUALDADES TERRITORIAIS

A pandemia de covid-19 afetou metrópoles como São Paulo de forma especialmente dura. Os moradores das periferias da cidade – que já enfrentavam muitos problemas de infraestrutura, como habitação precária e falta de saneamento – não conseguiram, em sua maioria, trabalhar de casa, tendo, portanto, até duas vezes mais probabilidade de morrer de covid-19 que aqueles de regiões mais ricas (Rede Nossa São Paulo, 2021).

Em 2020, em meio ao cenário de pandemia e às eleições municipais, a Fundação Tide Setubal e a Rede Nossa São Paulo desenvolveram o documento *(Re)distribuição Territorial do Orçamento Público: uma proposta para virar o jogo das desigualdades* (Fundação Tide Setubal e Rede Nossa São Paulo, 2020). Esse documento defendia a criação de um índice de regionalização composto de indicadores de déficit de infraestrutura e de vulnerabilidade social para cada uma das 32 subprefeituras da cidade, que seria aplicado no PPA municipal para planejar a alocação do valor discricionário disponível para investimentos e expansão da rede de serviços públicos na cidade, estimado em R\$ 13 bilhões para o quadriênio. Ao submeter à Câmara Municipal cada orçamento anual, a prefeitura ficaria responsável por incluir um relatório demonstrando se a execução orçamentária do ano anterior se deu de acordo com o planejado e propondo eventuais correções para o exercício seguinte.

Essa proposta chamou a atenção de técnicos da prefeitura, que convidaram a Fundação Tide Setubal para colaborar na criação de uma versão oficial para o índice, a qual seria incorporada no PPA 2022-2025. Algumas mudanças foram feitas em relação à proposta original, refletindo preocupações de que alguns dos indicadores propostos não necessariamente refletiam as competências de atuação do governo local. Também houve questionamentos sobre a aplicação de uma estratégia regionalizada para todo o orçamento de investimento e expansão de serviços sem considerar os compromissos eleitorais já assumidos pelo prefeito, o que seria inadequado para uma primeira utilização do índice. Esse processo de adaptação da proposta original culminou com a criação do Índice de Distribuição Regional do Gasto Público Municipal, incorporado ao PPA 2022-2025 e aprovado pela Câmara Municipal em dezembro de 2021. Segundo o PPA, o índice será usado em cada orçamento anual para determinar a aplicação de R\$ 5 bilhões de investimentos e expansão do custeio em quatro anos. Diferentemente da proposta original, que previa que cada Lei Orçamentária Anual (LOA) deveria trazer uma avaliação sobre a aplicação do índice e eventuais ajustes para o exercício, a lei do PPA estabeleceu que a aplicação do índice em cada exercício será normatizada pelo decreto anual que regulamenta a execução orçamentária. A versão final do índice é composta dos indicadores mostrados no quadro 1, sendo calculado para as 32 subprefeituras. O índice é uma tentativa de operacionalizar o conceito complexo e multidimensional de vulnerabilidade, englobando variáveis que refletem aspectos sociais e estruturais da vida em contextos periféricos.

QUADRO 1
Variáveis e pesos que compõem o Índice de Distribuição Regional do Gasto Público Municipal

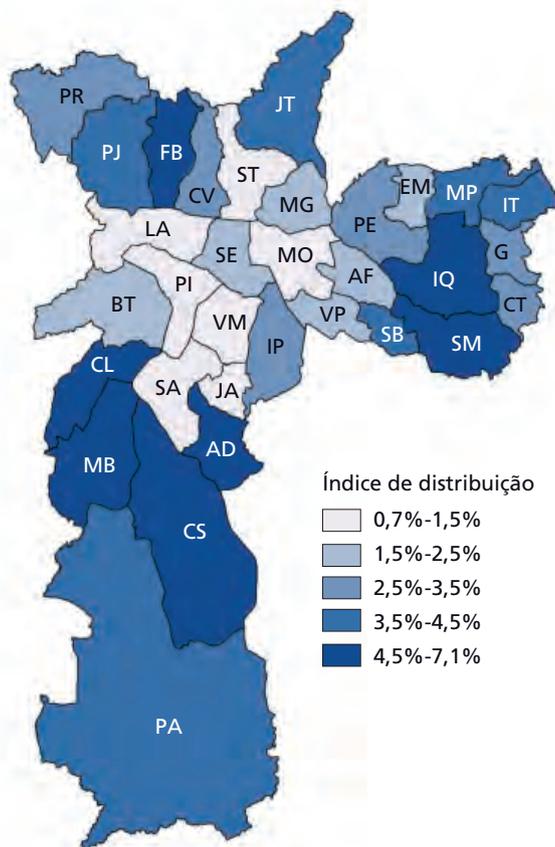
Dimensão	Variáveis	Peso
Vulnerabilidade social Peso total: 60%	Famílias inscritas no CadÚnico (ponderado por faixa de renda)	20%
	Taxa de empregos formais por habitante	20%
	Mortes por causas externas	20%
Infraestrutura urbana Peso total: 30%	Falta de acesso à coleta de esgoto	15%
	Domicílios em favelas	15%
Demografia	População	10%

Fonte: Cidade de São Paulo (2021).

Obs.: CadÚnico – Cadastro Único.

Quando aplicado às 32 subprefeituras de São Paulo, o resultado é uma distribuição de recursos que favorece as bordas da cidade (figura 1). Essas áreas concentram grande parte da população em situação de vulnerabilidade, um fenômeno que foi devidamente capturado pelos indicadores que compõem o índice.

FIGURA 1
Participação percentual das subprefeituras no Índice de Distribuição Regional do Gasto Público Municipal



Fonte: Cidade de São Paulo (2021).

Obs.: PR – Perus; PJ – Pirituba; FB – Freguesia/Brasilândia; CV – Casa Verde/Cachoeirinha; ST – Santana/Tucuruvi; JT – Jaçanã/Tremembé; MG – Vila Maria/Vila Guilherme; LA – Lapa; SE – Sé; MO – Mooca; VP – Vila Prudente; AF – Aricanduva/Formosa; PE – Penha; EM – Ermelino Matarazzo; SB – Sapopemba; IQ – Itaquera; MP – São Miguel; SM – São Mateus; CT – Cidade Tiradentes; G – Guaianases; IT – Itaim Paulista; BT – Butantã; PI – Pinheiros; VM – Vila Mariana; IP – Ipiranga; CL – Campo Limpo; SA – Santo Amaro; JA – Jabaquara; AD – Cidade Ademar; MB – M’Boi Mirim; CS – Capela do Socorro; PA – Parelheiros.

Cabe dizer que, em municípios grandes como São Paulo, cada secretaria já trabalha com seu próprio conjunto de indicadores que monitoram a demanda por investimentos em educação, saúde e infraestrutura, entre outras, nas diferentes regiões da cidade. A Secretaria Municipal de Educação, por exemplo, monitora os bairros que têm maior ou menor demanda por novas escolas e creches, e esta informação é levada em conta na elaboração da proposta orçamentária. Assim, fica a pergunta: por que criar regras para o processo orçamentário que vinculem a despesa a determinadas áreas da cidade se as secretarias responsáveis pelas diversas políticas têm seus próprios critérios de regionalização?

3 OS BENEFÍCIOS POTENCIAIS DAS ESTRATÉGIAS REGIONALIZADAS DE ORÇAMENTAÇÃO PÚBLICA

Como discutimos até aqui, o principal motivo para a adoção de estratégias regionalizadas de orçamentação é a necessidade de os governos combaterem as desigualdades socioespaciais. Mas essas estratégias, ao introduzir novos critérios para o planejamento e a execução orçamentária, criam novas regras de governança que possibilitam combater outros aspectos problemáticos dos sistemas tradicionais de gestão orçamentária. Neste artigo, vamos argumentar que a regionalização dos processos orçamentários pode contribuir para i) aumentar a transparência; ii) melhorar a qualidade da participação cidadã no orçamento; iii) melhorar a capacidade de gestão e priorização intersetorial dos governos; iv) contrabalançar o incrementalismo na alocação de recursos orçamentários; e v) implementar uma orçamentação baseada em objetivos de alto nível. Cada um desses benefícios potenciais é alcançado por meio de processos específicos derivados da implementação de metodologias regionalizadas de gestão orçamentária, e serão descritos separadamente a seguir.

3.1 Transparência

As diferentes estratégias de orçamento regionalizado têm em comum a necessidade de incorporar a localização geográfica das despesas como parte do sistema de classificação, o que aumenta o volume de informação sobre o orçamento que é produzido ao longo das etapas de formulação, execução e avaliação. Assim, este tipo de abordagem traz mais transparência ao processo, tornando possível a análise e avaliação desta nova característica da despesa.

O grau em que as abordagens regionalizadas de fato aumentam a transparência vai depender da qualidade, da confiabilidade e do formato no qual a informação regionalizada está sendo gerada, o que representa um grande desafio para os departamentos de contabilidade na gestão pública municipal. Ainda assim, a adoção de estratégias regionalizadas de orçamentação enriquece o sistema de classificação da despesa e pode ser, portanto, considerada uma importante ferramenta na melhoria da transparência governamental.

3.2 Participação cidadã efetiva

O OP foi uma importante inovação surgida no município de Porto Alegre. Ao longo das últimas décadas, esta metodologia vem se disseminando pelo mundo, adaptada a diferentes contextos e evoluindo à medida que o avanço tecnológico permite novas formas de engajamento popular com o processo orçamentário (Baiocchi e Ganuza, 2017).

Há uma multiplicidade de métodos de participação no orçamento, com resultados variados em termos de qualidade e legitimidade dos processos participativos, bem como da efetividade das decisões tomadas a partir da participação. Nesse contexto, a informação acerca da localização do

gasto pode ser um mecanismo importante a fim de conectar os processos orçamentários com a vida comunitária, trazendo as decisões para mais perto de quem é afetado por elas.

Além disso, para que os processos participativos sejam sustentáveis, é necessário que os governos sejam responsivos às demandas da população. Se um fórum local participativo define uma lista de investimentos prioritários em um processo participativo deliberativo legítimo, o governo municipal deve ser capaz de realizar as entregas pactuadas. Não sendo assim, o público pode perder a fé e interromper sua participação no processo. Afinal, mandatários e gestores públicos têm a reputação de prometer demais e entregar de menos, especialmente no que se refere a investimentos em regiões vulneráveis.

Estratégias regionalizadas de orçamento podem contribuir para o enfrentamento do problema de confiança. Um teto orçamentário claro para novos investimentos em cada região da cidade, como o proposto no PPA 2022-2025 de São Paulo, pode munir os fóruns participativos de uma compreensão mais realista do que é realmente possível de ser implementado no curto e médio prazo, fornecendo aos participantes um espaço mais claro de tomada de decisão e ajustando suas expectativas em relação ao que é ou não possível de ser realizado.

Um experimento com assembleias cidadãs para deliberação orçamentária conduzido pela Fundação Tide Setubal e por parceiros em duas subprefeituras da cidade de São Paulo apresentou a grupos de trinta cidadãos comuns alguns cenários de investimento para suas regiões (Fundação Tide Setubal, 2021). A partir desses cenários e com base em um claro limite orçamentário e em informações detalhadas sobre os investimentos planejados pela prefeitura, incluindo informações relacionadas ao custo de cada intervenção, os grupos tiveram como desafio definir sua própria proposta de investimento para cada subprefeitura para o período do PPA 2022-2025. Essa experiência piloto de deliberação sobre um orçamento regional demonstrou que os cidadãos foram capazes de reconhecer os *trade-offs* envolvidos na escolha de um investimento em detrimento de outro e chegar a consensos que permitiram elaborar uma proposta regional coletiva de alocação de fundos públicos.

É importante ressaltar que, diferentemente das metodologias tradicionais de OP, o limite orçamentário para cada subprefeitura não foi estabelecido a partir de uma fatia limitada do orçamento destinada à deliberação, mas sim a partir do índice proposto para o PPA 2022-2025 aplicado a todo o valor de investimento estimado. Desta forma, torna-se possível debater de forma participativa não apenas uma fração do gasto que será feito pela prefeitura no território, como é comum nos modelos de OP, mas também todo o conjunto do investimento orçado. A existência desse parâmetro territorializado permite que o governo local chegue a um pacto com a comunidade acerca de quais são as prioridades para curto e longo prazo para a região, calibrando as expectativas dos cidadãos e contribuindo para o restabelecimento de uma cultura de confiança no governo.

3.3 Priorização intersetorial

Orçamentos regionalizados podem ser um passo importante para a promoção da intersetorialidade e da integração das políticas públicas, particularmente nas regiões mais pobres. Há uma extensa literatura que afirma a importância de abordagens que envolvam todo o conjunto do governo para promover o desenvolvimento de áreas vulneráveis (Parkinson, 1998; Smith *et al.*, 1996). Em contextos de múltiplas vulnerabilidades, as agências públicas devem trabalhar juntas e em sinergia para conseguir obter bons resultados. Exemplos como o “urbanismo social” da cidade de Medellín

demonstram que, além do engajamento comunitário, um entendimento claro das prioridades é fator decisivo para o sucesso de intervenções em áreas vulneráveis (Leite *et al.*, 2019).

Obter essa sinergia entre diferentes órgãos públicos que atuam no mesmo território não é simples, especialmente se os esforços e os recursos de cada setor do governo estiverem dispersos, como acontece quando cada secretaria possui seus próprios instrumentos de diagnóstico e de aferição dos níveis de demanda por serviços nas diferentes regiões da cidade. A adoção de critérios unificados no processo de planejamento orçamentário que estabeleçam quais áreas da cidade devem ser priorizadas pelo conjunto da administração pública pode facilitar a cooperação entre diferentes secretarias e o estabelecimento de planos e estratégias de implementação conjuntas. Nessa situação, os constrangimentos impostos pelo processo orçamentário regionalizado, obrigando o investimento em determinadas regiões, podem atuar como um incentivo à cooperação de setores que não estão acostumados a trabalhar de forma coordenada.

3.4 Incrementalismo na alocação de recursos

O incrementalismo é um tema conhecido no debate sobre as ineficiências na alocação de recursos orçamentários. Segundo o modelo incremental, o orçamento de cada ano é elaborado com base nos valores planejados ou executados no ano anterior, com pequenas variações incrementais. Neste modelo, “a base do orçamento é tida como quase totalmente dada, sendo a (...) principal preocupação compreender os fatores que explicam como ocorrem as mudanças marginais dessa base” (Alves, 2016).

Em termos das desigualdades socioespaciais, isso pode resultar em um agravamento dos problemas, ou seja, as despesas do Estado podem contribuir para reforçar as diferenças existentes na distribuição espacial de oportunidades e de serviços públicos nas cidades. Isso porque o incrementalismo tende a favorecer as áreas mais desenvolvidas de maneiras não necessariamente óbvias.

As áreas mais ricas normalmente concentram a maior parte das grandes empresas e pontos turísticos. Os moradores dessas regiões têm acesso facilitado a *stakeholders*-chave na disputa pelos recursos públicos, como a mídia, vereadores, gestores públicos, grandes investidores em campanhas eleitorais, entre outros. A atuação desses grupos faz com que investimentos nas regiões centrais sejam apresentados como gastos que favorecem a cidade como um todo, geram empregos e receitas oriundas do turismo e, portanto, tendem a ganhar a simpatia de um grupo maior de pessoas. No entanto, investimentos nas periferias tendem a ser vistos como benéficos apenas para a população daquelas regiões. Como no modelo incremental a maior parte dos recursos de um determinado ano está comprometida com a reprodução da distribuição observada no ano anterior, o acesso privilegiado dos habitantes das regiões centrais ao processo de tomada de decisão e de formação da opinião pública faz com que o pouco recurso disponível para novos gastos seja alocado nessas regiões.

Além disso, muitos serviços contratados pelo governo são mais baratos em áreas mais desenvolvidas, em comparação com as periferias (por exemplo, custos de transporte, telecomunicações e contratação de profissionais de saúde). Como os custos tendem a ser mais baixos e as dotações de manutenção para essas áreas já são mais altas em qualquer ano determinado, todo tipo de abordagem incrementalista na definição do orçamento baseada em um simples percentual linear de correção favorece as áreas mais desenvolvidas.

Por fim, é importante mencionar que as normas de gestão administrativa do governo podem produzir efeitos regressivos não intencionais em termos da distribuição territorial da despesa.

Um exemplo deste tipo de situação foi mostrado em um estudo recente sobre a remuneração média paga para professores nas escolas públicas de São Paulo (Transparência Brasil e Fundação Tide Setubal, 2021). O estudo mostrou que, apesar de as estruturas de carreira do serviço público municipal não diferenciarem de forma significativa os salários de acordo com o local na cidade, os mecanismos de progressão na carreira criam incentivos para que professores mais bem remunerados e com mais experiência optem por ser alocados em escolas nas regiões mais ricas. Quando vistas no agregado, e considerando que o orçamento de pessoal da educação é uma das maiores despesas das cidades brasileiras, essas regras produzem uma distribuição de recursos extremamente regressiva do ponto de vista territorial. Como consequência, as escolas em contextos periféricos que enfrentam os maiores desafios para garantir a aprendizagem têm de lidar com altos índices de *turnover* de profissionais, além de trabalhar com professores menos experientes e com salários mais baixos, gerando um círculo perverso de aumento das desigualdades.

Considerando todos esses aspectos, parece claro que o modelo incrementalista produz resultados indesejáveis do ponto de vista do combate às desigualdades socioespaciais. É somente a partir da inserção da variável territorial nos processos de formulação e avaliação do processo orçamentário que os mecanismos de reprodução de desigualdades embutidos no modelo incremental puderam ser descritos e observados, trazendo à luz processos que podem estar contribuindo para a piora de problemas sociais ao mesmo tempo que consomem grandes quantidades de recursos públicos.

3.5 Orçamentação baseada em prioridades de alto nível

No campo do debate sobre a gestão orçamentária, o principal modelo que se contrapõe ao incrementalismo é o orçamento baseado em resultados ou orçamento baseado em desempenho. Neste modelo, a alocação de recursos está direta ou indiretamente relacionada com o desempenho passado e/ou com a previsão de desempenho futuro de cada ação orçamentária (OECD, 2008). Uma das principais críticas a respeito deste modelo diz respeito às dificuldades envolvidas na sua implementação. É complexo selecionar resultados e indicadores de monitoramento para todos os setores de governo, definir custos para as atividades envolvidas na obtenção desses resultados e monitorá-los em ciclos orçamentários curtos, principalmente considerando a assimetria de informações existente entre os tomadores de decisões orçamentárias e as secretarias finalísticas. Em outras palavras, os tomadores de decisões orçamentárias não têm acesso ou capacidade de compreender o sistema de indicadores que serve de base para o planejamento setorial.

Assim, esses atores frequentemente tomam decisões de alocação de recursos baseados em pouca informação e sem uma estratégia própria, a não ser a manutenção do equilíbrio fiscal, deixando as decisões estratégicas serem tomadas com critérios *ad hoc*, frequentemente orientadas apenas pela sensibilidade política do mandatário e pela execução do ano anterior, reproduzindo o incrementalismo, ainda que a peça orçamentária esteja recheada de indicadores de desempenho. A tarefa de avaliar a qualidade das decisões de alocação ou o impacto do gasto público em um cenário como este é bastante dificultada.

A Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) tem formulado um novo entendimento para o orçamento baseado em resultados, segundo o qual os governos devem, além de definir e monitorar indicadores de desempenho, estabelecer marcos estratégicos de gestão orçamentária com prioridades de alto nível. Esta modalidade de gestão orçamentária implica

a aplicação sistemática de ferramentas e processos analíticos como uma parte rotineira dos processos orçamentários de forma a destacar como o orçamento contribui para o progresso de prioridades específicas de alto nível e para ajudar a melhor informar e financiar as políticas que contribuem para o alcance dessas prioridades (Nicol, 2022, p. 3).

As prioridades de alto nível contribuem para orquestrar os esforços de mensuração de desempenho, selecionando quais indicadores e resultados serão priorizados nos processos de planejamento, execução e avaliação orçamentária. Exemplos nos países da OCDE incluem: atingir os objetivos de desenvolvimento sustentável, combater as mudanças climáticas ou reduzir as desigualdades de gênero. Como traço comum, esses objetivos envolvem esforços de natureza intersetorial e com resultados observáveis apenas no longo prazo.

A orçamentação regionalizada, conforme proposta no PPA 2022-2025 do município de São Paulo, cria uma vinculação territorial do gasto, introduzindo o combate às desigualdades socioespaciais como uma prioridade de alto nível para a administração e trazendo novas perspectivas para as dinâmicas de decisão sobre a alocação orçamentária. Isso pode ajudar a simplificar a organização do sistema de objetivos e indicadores de desempenho ao estabelecer um macro-objetivo claro: investir nos territórios mais vulneráveis e em políticas que impactam os indicadores que compõem o Índice de Distribuição Territorial do Gasto Público. Diferentes objetivos e resultados desejados de políticas passam a ser resumidos em um índice sintético que pode ser usado para o planejamento e monitoramento de uma maneira simples e compreendida por todos, evitando problemas de assimetria de informações entre as diferentes áreas.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O PPA 2022-2025 representa um grande passo em direção à adoção de um orçamento totalmente regionalizado para São Paulo.

É importante acrescentar que esta não é a primeira vez que indicadores são usados para determinar a distribuição regional de recursos públicos. Como vimos anteriormente, a Cidade do México aloca parte de seu orçamento de acordo com indicadores, e muitas cidades com experiências de OP também distribuem partes do orçamento favorecendo regiões menos desenvolvidas.

Dois aspectos principais diferenciam o PPA de São Paulo das implementações anteriores de orçamento regionalizado. Em primeiro lugar, temos o peso de variáveis que capturam a vulnerabilidade social, com 90% da composição do índice que responde por alguma dimensão de qualidade de vida ou déficit de infraestrutura nesses territórios. Na Cidade do México, por exemplo, o peso das variáveis que tentam capturar algum aspecto de vulnerabilidade, como pobreza ou disponibilidade de áreas verdes, é muito menor, com variáveis mais neutras como área total ou população respondendo pela maior parte do cálculo.

Em segundo lugar, muito embora o índice não se aplique a todo o orçamento discricionário de investimento e ampliação do custeio como inicialmente proposto, ele ainda abrange uma parte bastante significativa, respondendo por cerca de 25% de todo o orçamento discricionário previsto para o quadriênio.⁵ Este é um percentual muito maior do que é normalmente alocado em programas de OP, que normalmente são calculados de forma a favorecer áreas menos privilegiadas.

5. Estimativa dos autores com base em projeções de crescimento das receitas e despesas de custeio.

Esses dois aspectos tornam o PPA de São Paulo e sua estratégia de alocação regionalizada de recursos uma tentativa mais ambiciosa e abrangente de usar o orçamento como ferramenta de combate às desigualdades socioespaciais.

Se essa estratégia será adequadamente implementada ou não ainda é uma questão em aberto. Fazer um uso efetivo da regionalização será um grande desafio para uma prefeitura que até o momento pouco considerava as diferentes necessidades dos territórios em seus processos orçamentários. Ainda assim, esse esforço de implementação será um importante campo de estudos para demonstrar se os potenciais benefícios gerenciais descritos na seção anterior podem ser observados empiricamente.

REFERÊNCIAS

ALVES, M. A. O modelo incremental como teoria para o processo orçamentário. **Revista Brasileira de Planejamento Orçamentário**, v. 6, n. 2, p. 124-137, 2016.

BAIOCCHI, G.; GANUZA, E. **Popular democracy and the paradox of participation**. Redwood City: Stanford University Press, 2017.

CIDADE DE SÃO PAULO. **Plano Plurianual 2022-2025**: anexo V – regionalização e distribuição territorial das despesas no quadriênio 2022-2025. São Paulo: Cidade de São Paulo, 2021. Disponível em: <http://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/uploads/2022_2025/07-PPA_Anexo5_28set2021.pdf>.

FUNDAÇÃO TIDE SETUBAL. **Regionalização do orçamento em grandes cidades**: o estado da arte. São Paulo: Fundação Tide Setubal, 2019. Disponível em: <<https://fundacaotidesetubal.org.br/publicacoes/regionalizing-the-budget-of-large-cities-the-state-of-the-art/>>.

_____. **(Re)unindo a opinião cidadã e o planejamento governamental**. São Paulo: Fundação Tide Setubal, 2021. Disponível em: <<https://fundacaotidesetubal.org.br/publicacoes/reunindo-a-opinio-cidada-e-o-planejamento-governamental/>>.

FUNDAÇÃO TIDE SETUBAL; REDE NOSSA SÃO PAULO. **(Re)distribuição territorial do orçamento público**: uma proposta para virar o jogo das desigualdades. São Paulo: Fundação Tide Setubal, 2020. Disponível em: <<https://fundacaotidesetubal.org.br/publicacoes/redistribuiacao-territorial-do-orcamento-publico-uma-proposta-para-virar-o-jogo-das-desigualdades/>>.

LEITE, C. *et al.* **Social urbanism in Latin America**: cases and instruments of planning, land policy and financing the city transformation with social inclusion. [s.l.]: Springer, 2019.

NICOL, S. Priority budgeting: insights from across the OECD. *In*: PRESUPUESTACIÓN CON ENFOQUE DE GÉNERO: LECCIONES Y DESAFIOS, 2022. **Proceedings...** [s.l.]: BID, 17 mar. 2022.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Performance budgeting**: a user's guide. Paris: OECD, Mar. 2008. (Policy Brief). Disponível em: <<https://www.oecd.org/gov/budgeting/Performance-Budgeting-Guide.pdf>>.

PARKINSON, M. **Combating social exclusion**: lessons from area-based programmes in Europe. Bristol: Policy Press, 1998.

REDE NOSSA SÃO PAULO. **Mapa da desigualdade 2021**. São Paulo: Rede Nossa São Paulo, 2021. Disponível em: <<https://www.nossasaopaulo.org.br/campanhas/#13>>.

SMITH, G.; MCCAFFERTY, P.; MASON, S. **French urban policy**: a review of the Contrat de Ville policy. [s.l.]: [s.n.], 1998.

TRANSPARÊNCIA BRASIL; FUNDAÇÃO TIDE SETUBAL. **Professores e territórios**: diferenças salariais e as desigualdades na educação. São Paulo: Fundação Tide Setubal, 2021. Disponível em: <<https://fundacaotidesetubal.org.br/publicacoes/professores-e-territorios-diferencas-salariais-e-as-desigualdades-na-educacao/>>. Acesso em: 10 out. 2021.

METODOLOGIAS E ATORES DE FORMULAÇÃO DO PLANO PLURIANUAL MUNICIPAL: UM ESTUDO DE CASO DO MUNICÍPIO DE CANOAS, RIO GRANDE DO SUL¹

Luciana Pazini Papi²
Pablo Ziolkowski Padilha³
Guilherme Horstmann⁴

1 INTRODUÇÃO

Há mais de três décadas, o planejamento governamental descentralizado, participativo e estratégico foi instituído pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988) como peça-chave de gestão das políticas públicas e dos territórios brasileiros. Buscando inverter a lógica do planejamento centralizado e normativo, desenvolvido por uma elite tecnoburocrática, no contexto desenvolvimentista, a nova modelagem ambicionava uma maior aproximação da população nos processos decisórios, trazendo maior operacionalidade aos planos, *accountability* e eficácia nas políticas públicas.

Neste íterim, o Plano Plurianual (PPA) foi definido como um dos instrumentos político-orçamentários de médio prazo, devendo ser produzido por estados, municípios e a União de quatro em quatro anos. Em sua aceção constitucional, o PPA deve oficializar o programa do governo eleito, apresentando os objetivos estratégicos, as diretrizes, bem como os propósitos e as metas de programas e políticas públicas. Cumpre, assim, a função de operacionalizar a implementação das principais políticas públicas, escolhidas pela população, delimitando as prioridades e os recursos orçamentários disponíveis. Ademais, a Lei Complementar (LC) nº 131, de 27 de maio de 2009, incentivou a sociedade a participar do processo de elaboração e discussão dos planos por meio de audiências públicas, no intento de conquistar maior transparência (Brasil, 2009).

No entanto, tendo em vista os legados da construção do planejamento governamental no Brasil, que concentrou capacidades técnicas, burocráticas e a “cultura de planejamento” na União, somados à baixa tradição de participação, derivada de uma cidadania bloqueada (Trindade, 2000), o desenvolvimento de um planejamento participativo, intersetorial e com caráter estratégico é um grande vir a ser aos governos locais, demandando esforços deliberados dos atores políticos e societários.

A partir dos anos 1990, houve um conjunto de esforços para inverter essa trajetória de baixa participação nos processos decisórios (em que pese o avanço das políticas neoliberais e a defesa do Estado mínimo) no Brasil, em especial no planejamento. Sob influência do autor Carlos Matus, postulou-se a ideia de se redesenhar o modelo de planejamento *top-down* para uma forma mais participativa e aderente à realidade.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi34art10>

2. Consultora no âmbito do Programa Executivo de Cooperação entre a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea); e professora adjunta do Departamento de Ciências Administrativas e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGPP/UFRGS).

3. Doutorando do PPGPP/UFRGS.

4. Mestrando do PPGPP/UFRGS.

Entretanto, as novas reflexões e metodologias acerca do planejamento governamental demoraram a atingir o território nacional, sobretudo os municípios, sendo um desafio até os dias atuais. Isso se deve, em parte, à recente história dos municípios como entes estatais responsáveis pela implementação de políticas públicas, assim como pela baixa capacidade de governar em grande parte deles (Grin e Abrucio, 2019). Assim, não apenas o planejamento é uma tarefa incipiente para a maioria das municipalidades como sua participação contraria os legados oligárquicos que marcaram muitas dessas realidades durante a história (Leal, 1997).

Tendo em vista esse cenário, neste artigo discutimos a participação de distintos atores (sociais e governamentais) no processo de elaboração do PPA municipal, buscando identificar espaços para o seu fortalecimento. Para tanto, escolhemos analisar o caso do município de Canoas, no Rio Grande do Sul, que elaborou em 2021 o PPA 2022-2025, contando com metodologias participativas. Entender as metodologias utilizadas em Canoas, isto é, as lacunas e inovações produzidas naquele contexto, pode contribuir com o avanço do processo participativo de planejamento nos demais municípios brasileiros.

Metodologicamente, trata-se de um estudo de caso exploratório que contou com análise de conteúdo e entrevista semiestruturada em 2021. Em relação à operacionalização, utilizamos o método de *casing* (Ragin, 1992; 2009), com base na proposta teórico-metodológica do Planejamento Estratégico Situacional (PES), que elenca quatro momentos-chave ao planejamento: explicativo, normativo, estratégico e tático-operacional (Matus, 1996a; 1996b). Sabe-se que ainda há muito espaço para pesquisas desse tipo, dado que são escassos os trabalhos brasileiros que têm como objeto principal o planejamento local (Lima e Papi, 2020).

Nas próximas seções, trazemos o debate teórico, buscando contextualizar e definir o conceito de *metodologias de planejamento*, a importância da participação dos atores sociais, burocráticos e setoriais, seguido da metodologia e de achados empíricos.

2 METODOLOGIAS NO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

Segundo Matus (1993; 1996), o planejamento é um dos principais instrumentos técnico-políticos de um Estado para pensar e criar, de forma sistemática, o futuro desejado, mesmo diante das mudanças e incertezas da realidade. Assim, o conceito carrega a ideia de escolha e condução do futuro pelos governos e pela sociedade, contrariando a lógica da reprodução social, improvisação e sujeição aos rumos do mercado. Conforme o autor, planejar é não deixar “que nos levem” e tratarmos de ser condutores do nosso próprio futuro (Matus, 1996b, p. 13).

Entretanto, apesar dessa centralidade, o sentido do planejamento desenvolvido na América Latina (no início do século XX) não necessariamente seguiu esse propósito. Com efeito, estruturaram-se, entre 1930 e 1970, grandes aparatos de planejamento centralizados (Bielchowski, 2004), em que a tecnoburocracia “planejou” para a sociedade com base em projeções econômicas supostamente científicas e neutras (Huertas, 1996; Matus, 1998; Friedmann, 2006).

Esse tipo de planejamento foi denominado por Matus como tradicional ou normativo, na medida em que se propunha a fazer grandes reflexões sobre a realidade e projeções econômicas, indicando mais o “dever ser” da realidade que o “poder ser” (Matus, 1998). Com essa modelagem, os planos se assemelhavam mais a um livro que a um documento com capacidade operacional de modificar a realidade.

Como alternativa a esse tipo de planejamento de baixa aderência à realidade, Matus elaborou o PES, pautado na perspectiva de que os planos devem se transformar em peças que colaborem, de fato, com a capacidade de governar e implementar políticas públicas. No âmbito prático, uma das principais preocupações do PES se refere à construção de viabilidade dos planos, que passa prioritariamente pelo envolvimento de uma multiplicidade de atores no processo de elaboração, implementação e acompanhamento; pela não oposição entre planos de curto, médio e longo prazo; e pela compreensão da complexidade e dinâmica societária.

Para dar vida ao PES, ele foi organizado em quatro momentos – explicativo, normativo, estratégico e tático-operacional –, o que permite trabalhar com a complexidade dos problemas sociais em diversos contextos (Matus, 1996a; 1996b). O momento explicativo diz respeito à compreensão da situação indesejada. Esse momento é crucial no processo de planejamento, pois a leitura dos problemas sociais e de suas causas deveria levar a soluções (programas e objetivos) integradas, propiciando a articulação dos setores de políticas públicas com a desejada intersectorialidade. O momento normativo é aquele em que se estabelecem os grandes objetivos a serem alcançados no plano (Huertas, 1996). O momento estratégico, por sua vez, é aquele que visa dar viabilidade para as propostas de solução já elaboradas. Logo, devem ser verificados objetivos, recursos, tecnologia e organização disponíveis, assim como a viabilidade política. Por fim, a dimensão tático-operacional refere-se à aplicação do plano, à sua operacionalização e gestão.

O PES inovou em muitos aspectos se comparado ao planejamento tradicional: i) ao considerar a realidade complexa e mutável; ii) ao evidenciar que não existe conhecimento neutro com capacidade de prever o futuro; e iii) ao superar o embate técnica *versus* política no ato de governar. A riqueza analítica deve-se ao fato de Matus (1993) demonstrar que, diante da diversidade de atores sociais, gera-se a capacidade de produzir múltiplas explicações e possibilidades de projetar o futuro desejado de forma coletiva e mais aderente aos contextos vividos. Dentro de um sistema social criativo, o PES reconhece a concomitância de vários planos em concorrência ou em conflito, podendo gerar um final aberto e mais democrático, contribuindo para a construção de planos com maior eficácia. Tendo em conta estes postulados, a seguir abordamos a importância da participação de atores no processo de elaboração do PPA.

2.1 Atores no processo de elaboração do PPA: a sociedade civil, os setores de políticas públicas e a burocracia

O PPA, na forma como foi idealizado na CF/1988, é um instrumento técnico-orçamentário. No entanto, entendemos que ele porta potencialidades para se tornar um instrumento de congregação dos desejos coletivos e de organização das prioridades públicas, tendo um caráter político-técnico-orçamentário. Para tanto, tomando as recomendações de Matus (1993; 1996), o processo de elaboração deveria contar com a participação de múltiplos atores, situados em diferentes arenas sociais capazes de influenciar o processo decisório.

Se os atores da arena “sociedade civil” são fundamentais para dar maior eficácia aos planos, outro ator relevante são as burocracias que atuam tanto em sua elaboração quanto na execução de políticas públicas. Apesar de o legado tradicional de planejamento ter conduzido uma associação da burocracia com neutralidade e presunção científica e organizacional, o papel das burocracias é fundamental para a gestão, o planejamento e a implementação de políticas públicas (Cavalcante, Lotta e Oliveira, 2018), compondo o que a literatura tem chamado de capacidades burocráticas (Evans, Rueschemeyer e Skocpol, 1986).

Com efeito, cada vez mais a literatura brasileira tem demonstrado que as burocracias, em seus distintos níveis,⁵ afetam os resultados das políticas públicas (Sátyro, Cunha e Campos, 2019; Bichir, Simoni Júnior e Pereira, 2020; Marengo, Strohschoen e Joner, 2017) e igualmente o processo de planejamento (Papi *et al.*, 2022). No que diz respeito aos municípios, envolver os burocratas das diferentes instâncias de governo no processo de elaboração é de suma importância, uma vez que esses atores possuem capacidade técnica e conhecimento privilegiado dos setores de políticas finalísticas e do contexto de trabalho, além de se relacionarem de forma direta com a população. Dessa maneira, as burocracias em seus distintos níveis têm o potencial de alavancar uma questão bastante preterida na gestão pública brasileira: a intersetorialidade.

Em termos conceituais a intersetorialidade surge no campo das políticas públicas como uma forma de o Estado atuar em contextos de desarticulação, fragmentação e superposição dos atos de governo, bem como da exposição do público-alvo das políticas a um paralelismo de intervenções (Tumelero, 2018). Assim, pressupõe-se que a construção de bases políticas e de mecanismos horizontais que estabeleçam a comunicação, a articulação e a formação de uma nova cultura organizacional entre órgãos e agentes públicos passa pela valorização da intersetorialidade (Wanderley, Martinelli e Paz, 2020).

Em relação ao planejamento governamental, a intersetorialidade pode ser construída a partir de um trabalho de negociação entre os diversos órgãos da administração pública, por meio de abordagens horizontais e matriciais, em um trabalho de coordenação, e não de imposição hierárquica (Paulo, 2010). A metodologia proposta por Matus no PES, portanto, não dialoga diretamente com essa proposição de organização horizontalizada do planejamento.

Portanto, a intersetorialidade se constitui numa importante alternativa para superar a situação fragmentada encontrada hoje dentro dos governos. Por meio dela, é possível promover uma convivência mais articulada e cooperativa, seja entre ministérios, secretarias e órgãos governamentais, seja entre dirigentes políticos, burocracia pública e a própria sociedade civil na condução das políticas públicas.

3 METODOLOGIA

Trata-se de um estudo exploratório, de abordagem qualitativa, tendo por objetivo conhecer de forma aprofundada a participação da sociedade civil e dos setores de políticas públicas na formulação do PPA 2022-2025 de Canoas.

Utilizamos neste artigo o método *casing*, que, conforme Ragin (1992; 2009), refere-se ao processo metodológico de delimitar e declarar casos de pesquisa por meio do “encaixe” sistemático de categorias teórico-conceituais com dados empíricos e especificidades de um fenômeno. O processo foi feito em duas etapas, sendo a primeira uma tentativa de ter uma visão geral do processo de elaboração do PPA 2022-2025 de Canoas, ou seja, os atores, as metodologias e a agenda de trabalho. A segunda fase foi a de encaixe metodológico nos momentos conceituados formulados por Matus (1993; 1996a; 1996b): explicativo, normativo e estratégico. Ressaltamos aqui que o momento tático-operacional não foi analisado por se tratar de um processo posterior à elaboração, embora seja

5. É possível distinguir a burocracia em três níveis: i) burocracia de alto escalão; ii) burocracia de médio escalão; e iii) burocracia de nível de rua. A burocracia de alto escalão é composta por dirigentes políticos não eleitos (ministros nacionais e secretários subnacionais) nomeados diretamente pelos chefes do Executivo, que protagonizam processos decisórios em determinado campo sob sua jurisdição (Palotti e Cavalvanti, 2015; 2018). Seu papel no planejamento é de coordenação, decisão e relações institucionais.

manifesto que os momentos não são estáticos e, portanto, se retroalimentam, mas para este estudo optamos por não considerar essa etapa da ação.

A escolha de Canoas, localizado na região metropolitana (RM) de Porto Alegre, é justificada por se tratar do quarto maior município do Rio Grande do Sul, com 348.208 habitantes, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2020, representando um caso de significativa complexidade socioeconômica e de gestão. Ademais, o prefeito municipal, Jairo Jorge, além de ter formação superior em gestão, declara posicionamento favorável ao planejamento e à participação. O quadro 1 descreve os objetivos e as metodologias utilizadas no estudo.

QUADRO 1
Abordagem metodológica de acordo com os objetivos

Objetivos	Abordagem metodológica
<ol style="list-style-type: none"> 1) Identificar as metodologias utilizadas para a elaboração e a redação do PPA, em específico. 2) Analisar a influência de modelos de PPAs de outras esferas de governo. 3) Observar a concepção de planejamento adotada para a elaboração do PPA. 4) Verificar os principais conceitos metodológicos adotados para a elaboração do PPA. 5) Elaborar a agenda de trabalho. 	Análise documental ¹ e análise de conteúdo (entrevista com gestor). ²
<ol style="list-style-type: none"> 1) Analisar as rodadas de discussão para a elaboração do PPA e o envolvimento dos atores governamentais e não governamentais. 2) Observar o papel do prefeito, dos burocratas de alto e médio escalão e de nível de rua. 3) Observar a participação da sociedade civil no processo de elaboração. 	Análise documental, de conteúdo (entrevista com gestor) e observações em campo. ³
<ol style="list-style-type: none"> 1) Avaliar como se deu o envolvimento dos setores de políticas públicas na elaboração do PPA. 2) Observar se houve rodadas diretas/indiretas (deliberativas ou consultivas) de participação. 3) Analisar como as demandas dos setores de políticas públicas foram incorporadas ao PPA (na forma de problemas ou no modelo setorial). 	Análise documental e de conteúdo.

Fonte: Prefeitura de Canoas. Disponível em: <<https://www.canoas.rs.gov.br/planoplurianual/>>.

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Documentos do PPA 2022-2025 analisados: audiência pública; cronograma; apresentação completa; e Conselho da Cidade.

² Entrevista realizada: diretor de planejamento e controle orçamentário; opinômetro.

³ Apresentações virtuais observadas: uma audiência pública aberta.

O levantamento dos dados foi feito entre maio e junho de 2021. Nesse momento, foram coletados dados de quatro documentos institucionais, todos disponibilizados pela Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão (SMPG): dois documentos internos e um aberto ao público, e o cronograma de elaboração. Foram feitas observações em campo – especificamente de quatro apresentações institucionais em formato virtual da prefeitura de Canoas (duas disponíveis ao público) – e coleta de dados – por meio de entrevista semiestruturada, realizada em 31 de maio de 2021, com o diretor de Planejamento e Controle Orçamentário responsável pela elaboração da metodologia do PPA, sediado na Diretoria de Planejamento e Controle Orçamentário (DPCO) da SMGP. O roteiro foi dividido em cinco blocos, que buscaram identificar: i) o perfil do participante; ii) aspectos gerais do PPA municipal; iii) o significado do PPA para o município; iv) a metodologia de elaboração; e v) a intersectorialidade e a participação social, a qual foi transcrita na íntegra e analisada conforme as dimensões propostas neste estudo.

A próxima subseção expõe a análise feita com base na metodologia apresentada. Os dados primários e secundários foram selecionados e analisados com base em categorias teóricas elaboradas a partir do PES proposto por Matus (1996a; 1996b), constituído pelos momentos: explicativo, normativo, estratégico e tático-operacional.

3.1 As bases metodológicas de elaboração do PPA: achados empíricos

A elaboração do PPA 2022-2025 do município de Canoas começou a ser executada a partir de 22 de fevereiro de 2021, com a formação de um “núcleo de governo” (NG)⁶ composto pela cúpula do governo eleito.⁷

Em termos de inspiração em modelagens de planejamento de outros níveis de governo ou de consultorias, o PPA do município usou como exemplo os PPAs federal, estadual e de alguns municípios da RM de Porto Alegre.

A concepção que norteou a elaboração do PPA parece ter origem na gestão pública gerencial, uma vez que o prefeito, junto ao NG, compreende que a gestão deve ser voltada para resultados, buscando padrões de eficiência e eficácia. Entretanto, por mais que a elaboração tenha se orientado pela concepção gerencial de gestão pública, nenhum instrumento técnico de planejamento com base nessa tradição foi utilizado, como a matriz SWOT,⁸ o planejamento estratégico corporativo ou o *balanced scorecard*.⁹

Quando questionado a respeito do conhecimento sobre teorias, metodologias e técnicas que orientaram os trabalhos de elaboração do PPA, o entrevistado referiu que a experiência prática e teórica do prefeito tiveram papel fundamental no processo: “A própria experiência do prefeito o inspirou (...). Ele é um estudioso e conhece esses teóricos como Matus e outros” (entrevista 1 com o diretor – 2021).

A partir desses fundamentos, foram definidas a metodologia que seria implementada para a construção do documento e a agenda de trabalhos, dividida em três dimensões: estratégica, tática e operacional. Além disso, foram designados os instrumentos para a participação da burocracia estatal e da sociedade civil, que serão explorados nas subseções descritas a seguir.

3.2 Definição e levantamento dos problemas: o momento explicativo

O primeiro momento analisado foi o explicativo, que é aquele em que se realiza o levantamento dos problemas a serem enfrentados por uma certa comunidade, conjugando os saberes do governo aos saberes sociais e coletivos. A principal fonte que embasou a leitura dos problemas coletivos foi o programa de governo eleito, levantado no período pré-eleitoral. Quando questionou-se ao entrevistado

6. Esse núcleo foi formado por: Gabinete do Prefeito (GP), SMPG, DPCO e Secretaria Municipal de Governança e Enfrentamento à Pandemia (SMGEP) (Governança).

7. Cabe salientar que, no momento deste estudo, o chefe máximo do Executivo do município de Canoas está passando pelo seu terceiro mandato, sendo o primeiro no período 2009-2012, o segundo em 2013-2016 e o terceiro em 2021-2024. Desse modo, alguns preceitos e diretrizes estratégicas já são de conhecimento da atual gestão, a qual, desde a primeira proposta de PPA, já indicava o compromisso com a participação popular.

8. *Strengths* (forças), *weaknesses* (fraquezas), *opportunities* (oportunidades) e *threats* (ameaças).

9. Trata-se de uma metodologia de medição e gestão de desempenho desenvolvida em 1992 pelos professores da Harvard Business School (HBS). Os métodos usados na gestão do negócio, dos serviços e da infraestrutura baseiam-se normalmente em metodologias consagradas que podem utilizar a tecnologia da informação (TI) e os *softwares* de Enterprise Resource Planning (ERP) como soluções de apoio, relacionando-a à gerência de serviços e à garantia de resultados do negócio.

sobre como os problemas foram compreendidos e elencados para o plano, ele expõe que, “via de regra, em tese, é para acontecer já na campanha” (entrevista 1 com o diretor – 2021).

No que tange à participação da sociedade, foram adotadas ferramentas de consulta *a posteriori* da metodologia de elaboração do PPA, por meio, principalmente, do “prefeito na estação, que todas as quintas-feiras vai para uma estação aqui do Trensurb [Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre] e ouve a população das 6h às 8h30 da manhã”, e também do “prefeito presente, que todas as sextas-feiras, das 14h às 18h, vai nas ruas, vai com a equipe para ver os problemas que aquela comunidade está tendo” (entrevista 1 com o diretor – 2021).

Como exposto na entrevista, os problemas e as demandas prioritárias a serem englobados no PPA foram definidos no período de pré-campanha, ou seja, as demandas trazidas pelo “prefeito na estação” e pelo “prefeito presente” tiveram pouco potencial de ser efetivamente englobadas ao PPA.

Em relação à burocracia estatal, tanto a de nível de rua quanto a de médio escalão, representantes de setores de políticas, não foi mencionada sua participação neste momento, explicitando-se, então, a prioridade do NG na definição dos problemas a serem sanados pela gestão.

3.3 Definição de objetivos norteadores: momento normativo

O momento normativo é a fase de definição de macro-objetivos e ações prioritárias para resolver as demandas e os problemas elencados no momento explicativo. Em relação às prioridades do momento normativo, fica explícito o programa eleito como central: “Sempre a gente fala que a prioridade das prioridades é o programa de governo (...). Isso é parte básica, elementar, do plano” (entrevista 1 com o diretor – 2021).

Nessa etapa, o NG criou grupos de trabalho (GTs)¹⁰ que definiram os programas por áreas. Após essa deliberação, o GT definiu quais secretarias comporiam cada área, conforme o quadro 2.

QUADRO 2
Composição das áreas por órgãos municipais

Área	Composição
Social	Secretaria Municipal de Educação (SME); Secretaria Municipal de Indústria e Comércio e Desenvolvimento (SMCID); Secretaria Municipal de Saúde (SMS); Secretaria Municipal de Esporte e Lazer (SMEL); Secretaria Municipal de Cidadania (SMC); Secretaria Municipal de Segurança Pública (SMSP).
Infraestrutura, desenvolvimento e ambiente	Secretaria Municipal de Transportes e Mobilidade (SMTM); Secretaria Municipal de Obras (SMO); Secretaria Municipal de Serviços Urbanos (SMSU); Secretaria do Desenvolvimento Urbano e Habitação (SMDUH); Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Turismo e Inovação (SMDETI); Secretaria Municipal do Meio Ambiente (SMMA); Secretaria Extraordinária dos Direitos dos Animais (Seda).
Gestão	GP; PGM; Guarda Municipal de Canoas (GCM); SMF; SMPG; SMGEP; Secretaria Municipal das Relações Institucionais (SMRI); Escritório de Projetos; Escritório de Comunicação.

Fonte: SMPG, 2021.
Elaboração dos autores.

Depois de elaborados os programas-chave, o NG convocou as secretarias setoriais para o seminário de alinhamento, cujo objetivo foi orientar o processo de construção dos programas setoriais (social; infraestrutura, desenvolvimento e ambiente; e gestão) e como eles comporiam o PPA.

Nesse sentido, a metodologia proposta para a elaboração traduziu-se no envolvimento da burocracia das secretarias setoriais. Por meio de reuniões com o secretariado, o NG apresentou

¹⁰ Gabinete da Vice-Prefeita; SMPG; DPCE/MP; Procuradoria Geral do Município (PGM); Secretaria Municipal de Fazenda (SME); SMGEP; Escritório de Projetos, Fundação Municipal de Tecnologia da Informação e Comunicação de Canoas (Canoastec) e Escritório de Comunicação.

metodologia e os conceitos que foram utilizados no PPA para a apropriação e a familiarização dos burocratas – a DPCO/SMPG também elaborou cartilhas e outros materiais com as sugestões de programas setoriais enviados para as secretarias. O NG realizou oficinas técnicas para o preenchimento de propostas setoriais do PPA que, posteriormente, foram devolvidas pelas secretarias.

Então, cada secretaria tem o seu suporte técnico que vai dar o suporte ao secretário para elaborar a peça. Então, quem operacionaliza essa parte são as assessorias técnicas. Nós fizemos uma rodada, (...) mas também a gente sempre constrói um conjunto de agenda de reunião com cada secretaria para fazer a orientação (entrevista 1 com o diretor – 2021).

O fluxo de envolvimento dos setores no planejamento se deu da seguinte maneira: o NG encaminhou formulários para as secretarias com orientações e instruções sobre os programas já elaborados para serem preenchidos com as ações e políticas públicas devidamente organizadas e articuladas ao orçamento. Recebendo os programas prontos, os burocratas de nível de rua e até mesmo de médio escalão de cada setor ficaram restritos a participar apenas da fase tática, e não dos demais momentos.

Uma coisa é o grupo de trabalho, outra coisa é o grupo de governo. O grupo de trabalho é mais técnico, algumas áreas estratégicas fazem parte, mas quem define as diretrizes é o núcleo do governo. Com base, assim, nessas informações, nessas discussões do grupo de trabalho com o núcleo de governo, se construíram os programas – os programas são baseados também no programa de governo (entrevista 1 com o diretor – 2021).

A participação social nesse momento foi feita de forma difusa e consultiva, sendo, porém, evidenciada a deliberação em uma parte dos recursos. Essa participação se deu por meio de uma ferramenta nomeada “opinômetro” e uma audiência pública em formato virtual (devido à pandemia da covid-19). O opinômetro ficou disponível na plataforma Google Forms durante quatro dias (16 a 19 de junho), com a intenção de levantar a preferência da população acerca de ações e programas predefinidos pelo NG e pelas secretarias, com o objetivo de

ouvir a população sobre o PPA. A população vai ter a oportunidade de dizer onde ela quer que a gente aplique os recursos. Vão eleger dentro dos ciclos os programas estratégicos – qual é o programa, essa é a pergunta, desses cinco programas, conforme os quadrantes em que a gente divide a cidade.

Essa ferramenta também foi utilizada para deliberar um montante dos recursos para os programas predefinidos para os próximos anos, que a própria sociedade civil elencaria por meio de voto como prioridade.

Nós vamos destinar R\$ 25 milhões por ano, então serão R\$ 100 milhões que nós vamos colocar à disposição da comunidade. (...) Ela vai discutir todo o orçamento montado para cada ano. O orçamento aqui de Canoas, nós estamos chegando a um valor estimado de R\$ 2 bilhões. (...) Depois, é feita a consulta. A gente traz a votação, analisa e faz os ajustes dentro desse processo (entrevista 1 com o diretor – 2021).

Já a audiência pública deu-se por meio de transmissão em redes sociais (Facebook e YouTube) para apresentar à sociedade a modelagem do PPA e seus principais programas, projeções orçamentárias e como ele se relaciona com outros instrumentos orçamentários, a exemplo da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA).

3.4 Viabilidade de implementação: momento estratégico

Para viabilizar a implementação do PPA, em termos de recursos físicos, financeiros, tecnológicos e políticos, o prefeito e o NG tiveram um papel de suma relevância. Por conta da visão estratégica do prefeito em relação ao PPA, o NG protagonizou a articulação intersetorial, definiu metas com base em projeções orçamentárias e na relação com o Poder Legislativo.

Ficou evidente, portanto, que o gestor responsável pela condução dos trabalhos valoriza a dimensão política e técnica do PPA, podendo influenciar os demais participantes do GT. Pedimos que o entrevistado elencasse, em uma escala de 1 a 5 (sendo 1 equivalente ao mínimo e 5, ao máximo), o que o PPA representa no seu município. As respostas mostram que o plano é visto como a principal peça política e de gestão de seu município, tendo também caráter técnico e orçamentário. Em menor grau, o PPA aparece como peça de articulação intersetorial e de participação social na gestão das políticas públicas.

Em relação às questões técnicas, nesse momento, ficou definido que o órgão permanente de acompanhamento da execução do PPA seria o DPCO, vinculado à SMPG. Em termos de viabilidade tecnológica, o NG, junto ao Canoastec – órgão de TI municipal –, foi responsável por definir o sistema de monitoramento das metas e dos indicadores do PPA.

4 REFLEXÕES FINAIS

Sabe-se que a Constituição Cidadã ampliou o rol de instrumentos participativos na gestão pública, em uma tentativa de aproximar a população do processo decisório. O mesmo pode ser pensado para o processo de criação de intersectorialidade a partir do planejamento.

Aplicando o PES para a análise de elaboração do PPA, identificamos que Canoas adotou, em parte, a estratégia de leitura dos problemas do município (momento explicativo), que se constituíram em ações programáticas (momento normativo), definidas em eixos que devem ser compostos de programas setoriais de ação para cada um ou denominados como “dimensões” (momento estratégico). Os programas tiveram por orientação ser compatíveis com as leis orçamentárias (momento operacional), configurando-se, então, como módulos que devem ser comuns e integrados. A principal consideração a ser feita em relação aos momentos é que a leitura da realidade realizada no momento explicativo, seguida pela formulação dos programas, não se deu com base no envolvimento dos atores, como as burocracias de níveis distintos, a sociedade civil e os setores de políticas públicas. Tomado o plano de governo eleito como base, restringiu-se a oportunidade de compreensão mais ampla dos problemas atuais enfrentados pela gestão.

Por se tratar da terceira gestão do prefeito eleito, o qual, em gestões passadas, acompanhou as capacitações da União referentes aos processos de elaboração de PPAs municipais, é possível inferir que o município de Canoas tem acumulado uma tradição participativa no planejamento, ao menos na última década. No entanto, a participação dos atores setoriais e sociais no processo de elaboração do PPA de Canoas teve um viés consultivo, tanto por parte da população quanto por parte das burocracias, buscando mais referendar o programa de governo eleito que ouvir esses atores, no sentido de coletar demandas e sugestões. As ferramentas de participação adotadas foram desenvolvidas *a posteriori* da definição dos problemas (momento explicativo) e dos programas que orientaram o plano.

Conforme já abordado, entendemos que, além da participação da sociedade civil, o envolvimento dos burocratas de múltiplos níveis que executam políticas setoriais como saúde, educação, meio ambiente, assistência social etc. qualificam o processo de construção do PPA por serem atores que conhecem o cotidiano do trabalho e as demandas específicas do campo em que atuam. Assim, com seu envolvimento, é possível se aproximar de uma leitura mais complexa da realidade, além de reforçar aspectos como a intersetorialidade e a gestão horizontal (Paulo, 2010).

As limitações à participação, contudo, não são responsabilidade da gestão atual. Como demonstramos ao longo do artigo, a cultura de planejamento local ainda é incipiente nos municípios brasileiros, assim como as práticas participativas são um grande desafio aos governos.

REFERÊNCIAS

ABERBACH, J.; ROCKMAN, B.; PUTNAM, R. **Bureaucrats and politicians in Western democracies**. Cambridge: Harvard University Press, 1981.

AMORIM, I. T.; COELHO, F. S.; LEITE, L. Q. O Plano Plurianual (PPA) como manifestação da agenda governamental de políticas públicas: uma análise do governo federal e uma ilustração de um caso estadual (RS). *In*: LIMA, L. L.; PAPI, L. P. (Org.). **Planejamento e políticas públicas: intencionalidades, processos e resultados**. Porto Alegre: Jacarta, 2021. p. 40-61.

BICHIR, R.; SIMONI JÚNIOR, S.; PEREIRA, G. Sistemas Nacionais de Políticas Públicas e seus efeitos na implementação: o caso do Sistema Único de Assistência Social (Suas). **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 35, n. 102, 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/3510207/2020>>.

BIELCHOWSKI, R. **Pensamento econômico brasileiro de 1930 a 1964**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. Decreto nº 2.829, de 29 de outubro de 1998. Estabelece normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1998.

_____. Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2009.

_____. Ministério da Economia. **Manual técnico do Plano Plurianual do governo federal 2020-2023**. Brasília: ME, 2019.

CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. S.; OLIVEIRA, V. E. de. Do insulamento burocrático à governança democrática: as transformações institucionais e a burocracia no Brasil. *In*: PIRES, R.; LOTTA, G. S.; OLIVEIRA, V. E. de (Org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: Ipea; Enap, 2018. p. 59-84.

COUTO, L. F. Sistema de planejamento federal: novas respostas para velhos e novos desafios. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, v. 1, n. 1, p. 4-14, 2011.

EVANS, P. B.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. On the road toward a more adequate understanding of the State. *In*: _____. (Ed.). **Bringing the state back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985. p. 346-366.

FREIRE, A.; VIANA, R.; PALOTTI, P. Influência sobre o processo decisório: o que explica o protagonismo da burocracia federal de médio escalão. *In*: CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. S. (Org.). **Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação**. Brasília: Enap, 2015. p. 91-113.

HUERTAS, F. **Entrevista com Matus**. São Paulo: Fundap, 1996.

LEAL, V. N. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

LIMA, L. L. *et al.* Planejamento governamental nos municípios brasileiros: em direção a uma agenda de pesquisa. **Cadernos Ebape**, v. 18, p. 323-335, 2020a.

_____. Plano Plurianual como proxy para medir capacidades estatais: um estudo sobre o planejamento governamental nos municípios da região metropolitana de Porto Alegre. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 12, 2020b.

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services**. New York: Russell Sage Foundation, 1980.

LOTTA, G. S. O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. *In*: FARIA, C. A. (Org.). **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2012. p. 20-49.

MARENCO, A.; STROHSCHOEN, M. T. B. Abrindo a caixa-preta da gestão municipal: variações no perfil de burocracias governamentais locais. *In*: MARENCO, A.; NOLL, M. I. (Ed.). **A política, as políticas e os controles: como são governadas as cidades brasileiras**. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2018. p. 49-64.

MARENCO, A.; STROHSCHOEN, M. T. B.; JONER, W. Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros. **Revista de Sociologia e Política**, v. 25, n. 64, p. 3-21, 2017.

MATUS, C. **Política, planejamento e governo**. Brasília: Ipea, 1993. t. 1.

_____. **Adeus, senhor presidente: governantes governados**. São Paulo: Fundap, 1996a.

_____. **Política, planejamento e governo**. 2. ed. Brasília: Ipea, 1996b. t. 2.

NUNES, E. **A gramática política do Brasil: clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático**. 4. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

OLIVEIRA, V. R. Participação social nos Planos Plurianuais do governo federal: uma história recente. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, v. 3, n. 1, p. 24-43, 2013.

PAPI, L. P.; DEMARCO, D. J.; LIMA, L. L. Capacidades estatais e planejamento governamental municipal: uma análise do Rio Grande do Sul. *In*: ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 6., 2019, Salvador. **Anais...** Salvador: Ebap, 2019.

PAPI, L. P. *et al.* Capacidades burocráticas e desempenho do planejamento governamental local: uma análise da região metropolitana de Porto Alegre/RS. *In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DA ANPAD*, 46., 2022. **Anais eletrônicos...** [s.l.]: Anpad, 2022.

PAULO, L. F. A. O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. **Revista do Serviço Público**, v. 61, n. 2, p. 171-187, 2010.

RAGIN, C. C. “Casing” and the process of social inquiry. *In: RAGIN, C. C.; BECKER, H. S. (Ed.). What is a case? Exploring the foundations of social inquiry.* New York: Cambridge University Press, 1992. p. 217-226.

_____. Reflections on casing and case oriented research. *In: BYRNE, D.; RAGIN, C. C. (Ed.). The Sage handbook of case-based methods.* London: Sage Publications, 2009. p. 522-534.

REZENDE, D. A. Integração do Plano Plurianual municipal e o Planejamento Estratégico Municipal: proposta e experiência de um município paranaense. **Redes: Revista do Desenvolvimento Regional**, v. 15, n. 2, p. 92-119, 2010.

SÁTYRO, N. G. D.; CUNHA, E. S. M.; CAMPOS, J. Análise espacial da burocracia da assistência social nos municípios brasileiros: notas para uma reflexão sobre a capacidade de implementação dessa política. **Opinião Pública**, v. 22, n. 2, p. 286-317, 2019.

SKOCPOL, T. Bringing the State back in: strategies for analysis in current research. *In: EVANS, P. B.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (Ed.). Bringing the State back in.* Cambridge: Cambridge University Press, 1986. p. 3-38.

TRINDADE, H. Brasil em perspectiva: conservadorismo liberal e democracia bloqueada. *In: MOTA, G. C. (Org.). Viagem incompleta: a experiência brasileira (1500-2000).* 2. ed. São Paulo: Editora Senac, 2000.

TUMELERO, S. M. Intersetorialidade nas políticas públicas. **Revista Brasileira de Desenvolvimento Territorial Sustentável**, v. 4, n. 2, p. 209-228, 2018. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/guaju/issue/view/2550/showToc>>.

WANDERLEY, M. B.; MARTINELLI, M. L.; PAZ, R. D. O. da. Intersetorialidade nas políticas públicas. **Serviço Social e Sociedade**, n. 137, p. 7-13. 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0101-6628.198>>.

An impressionistic landscape painting in shades of blue, green, and brown, featuring a central white rounded rectangle. The background shows a misty or overcast sky, dark silhouettes of trees or hills, and a foreground with textured brushstrokes in various colors. The overall style is soft and atmospheric.

NOTA FINAL

OUSADIA E TRANSFORMAÇÃO: PROPOSTA PARA REMONTAR O SISTEMA FEDERAL DE PLANEJAMENTO¹

José Celso Cardoso Junior²

Leandro Freitas Couto³

Ronaldo Coutinho Garcia⁴

1 INTRODUÇÃO

Este texto é uma versão resumida e atualizada de outros documentos que, há vários anos, no âmbito do Ipea, vêm sendo produzidos, de modo individual ou coletivo, pelos autores desta versão.

Em comum, esses trabalhos apontam a necessidade, cada vez mais imperiosa, de se conferir centralidade política e capacidade institucional à função planejamento, caso contrário, o próprio processo de governar estará em risco no governo Lula (2023-2026). Apesar de a função planejamento constar dos arranjos institucionais do que passou a ser chamado de centro de governo, destacamos aqui que a centralidade política e a capacidade estatal de planejamento superam o conceito de centro ou núcleo de governo, basicamente, por duas razões.

A primeira delas é que, ao contrário da ideia de ativismo presente na tradição e em teorias de planejamento governamental, a ideia de centro de governo possui implicitamente uma visão estática ou acomodatória do processo de governar. Isso porque, tendo se desenvolvido, conceitualmente, ao longo das últimas duas décadas, a partir de estudos realizados pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), a ideia de centro de governo remete não tanto às transformações necessárias no arranjo central do Poder Executivo, responsáveis pela coordenação e execução das políticas públicas, mas sobretudo a um conjunto de procedimentos de gestão que, aplicados de forma racional (eficiente e eficaz) na interação entre determinados órgãos considerados essenciais ao centro de governo, fariam aumentar a capacidade e a qualidade do processo de governar, tanto do ponto de vista da interlocução política como da coordenação das políticas públicas.

Daí o caráter estático ou acomodatório que a ideia de centro de governo traz consigo. Em vez de concebido como um arranjo institucional dinâmico ou maleável às necessidades do momento situacional do país e do tamanho da ambição transformadora do projeto político vencedor das eleições, o centro de governo, tal qual vem sendo defendido pelos governos brasileiros recentes e por organismos autointeressados – como o Tribunal de Contas da União (TCU), a Controladoria-Geral da União (CGU), a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), a Secretaria de Orçamento Federal (SOF), a própria OCDE etc. –, representa mais um modismo gerencialista e um arranjo formal de empoderamento adicional dessas organizações, com baixa possibilidade, de fato, de incrementar a capacidade de governo diante do mundo de problemas complexos da atualidade.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi34art11>

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Diest/Ipea).

3. Analista de planejamento e orçamento na Diest/Ipea.

4. Servidor aposentado do Ipea.

A segunda das razões pelas quais o planejamento supera a noção de centro de governo é que, historicamente, foi a função planejamento governamental estratégico que, dotada de centralidade política e capacidade institucional, no Brasil e alhures, conseguiu de fato promover transformações na estrutura de Estado, no arco de políticas públicas, nos métodos e técnicas de governo, na capacidade de imprimir coerência, sinergia e, principalmente, direcionalidade ao conjunto das ações do governo, rumo ao objetivo delineado. Assim como ampliar a governabilidade, com competente análise de situações, ousadia política e visão de futuro (aliás, três atributos ausentes na ideia de centro de governo), foi possível também promover mudanças estruturais (quantitativas e qualitativas) no processo de governar em si e, mais importante, nas dimensões econômica, territorial e social. Em outras palavras, enquanto a visão de centro de governo está dotada de natureza estática, e presa no curto/médio prazo, e da eficiência econômica dos atos de governo, a visão de planejamento estratégico está associada a uma função intrínseca/indelegável do processo de governar, que é teórica e historicamente dinâmica, voltada ao processo de construção de capacidades estatais para a transformação econômica, territorial e social do país, confundindo-se ela própria com parte inescapável do ininterrupto processo decisório do governo.

Assim, ainda que o planejamento possa estar inscrito no centro de governo, esse conceito pode implicar a sua limitação funcional a atividades relacionadas ao equilíbrio fiscal e à eficiência do gasto público, descartando elementos ligados à efetividade da ação pública e à construção de condições situacionais favoráveis a mudanças na sociedade e no corpo institucional do Estado. Conferir centralidade política ao planejamento supera, portanto, sua localização no centro de governo, enquanto origina uma ênfase profundamente diversa no que diz respeito às possibilidades concretas da ação pública.

Em função disso, para além desta introdução geral de contexto, o artigo apresenta, na seção 2, os fundamentos e atributos de uma função de planejamento revigorada e necessária aos desafios brasileiros do século XXI. A seção 3, por sua vez, apresenta e defende uma proposta de redesenho e reinserção institucional da função planejamento governamental para o Brasil, doravante inscrita na estrutura da Presidência da República. Por fim, na seção 4, tecem-se as considerações finais provenientes dessa discussão.

2 RECONSTRUIR AS CAPACIDADES DE PLANEJAMENTO, COORDENAÇÃO, IMPLEMENTAÇÃO, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE INVESTIMENTOS E POLÍTICAS GOVERNAMENTAIS

Como antecipado na introdução, entendemos planejamento como um processo cotidiano e dinâmico de condução do governo; não se confunde com documentos, livros e planos, ainda que estes, se bem elaborados, ajudem como parte necessária ao registro documental, bem como na comunicação interna e externa ao governo. Antes de tudo, planejamento é a arte da política e de sua prática coerente ao longo do tempo. Logo, planejamento é o processo tecnopolítico – sistêmico, contínuo e cumulativo – por meio do qual se dá concretude tanto ao programa de governo quanto às demandas/propostas e projetos oriundos da sociedade, canalizados por grupos que disputam, de forma legítima e democrática, a incorporação de programas ou ações ao plano de governo. Por isso, tanto melhor quanto mais republicanos e democráticos forem os critérios de organização institucional do Estado e os valores e normas de funcionamento das instituições e das próprias políticas públicas.

Nesse sentido, é possível listar sete dimensões estruturantes e concretas a conformarem o espaço e o papel do planejamento estratégico governamental – e, por conseguinte, o da participação social

e o da gestão pública – em processos de governo de alta complexidade, visando ao desenvolvimento nacional, conforme descrito nas subseções a seguir.

2.1 Centralidade política

Implica dotar a função planejamento governamental de forte conteúdo estratégico. Trata-se de fazer dessa função o campo aglutinador de propostas, diretrizes e projetos, ou seja, de estratégias de ação que anunciem, em seus conteúdos, as potencialidades implícitas e explícitas, delineando as trajetórias possíveis e/ou desejáveis para a ação ordenada e planejada do Estado em busca do desenvolvimento nacional.

2.2 Temporalidade e direcionalidade

O planejamento do desenvolvimento nacional é, por natureza, uma atividade de curto, médio e longo prazo. É preciso, portanto, permitir que o Plano Plurianual (PPA) se organize *seletivamente* e opere segundo níveis diferentes de temporalidade, *sempre com direcionalidade estratégica*. Concretamente, trata-se aqui de permitir que os horizontes temporais das diversas políticas e programas governamentais *prioritários* se expressem livremente dentro do mesmo instrumento de planejamento. Com isso, todos os planos setoriais considerados robustos e corretos, dos pontos de vista da política e da estratégia nacional de desenvolvimento, seriam automaticamente incorporados ao PPA, independentemente do respectivo horizonte temporal ou do grau de maturação institucional em cada caso.

As subfunções de orçamentação, monitoramento, avaliação e controle levariam em conta, para suas respectivas atividades, a especificidade e a temporalidade própria em cada caso. Ademais, é fundamental que, ainda que com temporalidades distintas, seja garantida coerência entre os diferentes instrumentos, considerando-se elementos sinérgicos entre eles e os tempos em que devem apresentar resultados complementares – condição inarredável para o estabelecimento das sinergias engrandecedoras do conjunto. Deve haver uma visão única, construída a partir de várias perspectivas, que norteie os diversos planos setoriais e diretrizes que embasem os diferentes programas territoriais, regionais ou locais.

2.3 Articulação e coordenação

Para além da coerência sinérgica na direcionalidade dos planos, é preciso despender esforços institucionais consideráveis nas tarefas de *articulação* e *coordenação*, bem como nas estratégias de implementação, em vários níveis e simultaneamente: intra e interpolíticas, programas, ministérios e órgãos; intra e interinstâncias federativas; intra e interpoderes da República, entre outros.

O trabalho de articulação institucional e de coordenação geral das ações e iniciativas de planejamento é necessariamente complexo porque, em qualquer caso, deve envolver muitos atores, cada qual com seu pacote de interesses diversos e com recursos diferenciados de poder. Logo, grande parte das chances de sucesso do planejamento governamental hoje depende, na verdade, da capacidade que políticos e gestores públicos têm de realizar a contento este esforço de articulação institucional em diversos níveis.

2.4 Participação social

Hoje, qualquer iniciativa ou atividade de planejamento governamental que se pretenda eficaz e legítima precisa aceitar – e mesmo contar com – certo nível de engajamento público dos atores

diretamente envolvidos com a questão, sejam estes da burocracia estatal (de todos os níveis da Federação), políticos e acadêmicos, sejam os próprios beneficiários da ação que se pretende realizar.

Em outras palavras, a atividade de planejamento deve prever uma dose não desprezível de horizontalismo em sua concepção, vale dizer, de participação direta e envolvimento prático de – sempre que possível – todos os atores pertencentes à arena em questão. Seu envolvimento deve abranger, inclusive, as atividades de monitoramento e avaliação, de modo a assegurar a participação em todas as etapas cruciais para o planejamento e contar com arranjos que permitam o aprimoramento contínuo das políticas públicas de forma transparente, com participação ativa e colaborativa, mantendo altos os níveis de confiança e suporte dos atores sociais às ações planejadas.

2.5 Dimensão territorial

Introduzir essa dimensão no planejamento implica considerá-la elemento intrínseco ao desenho das políticas públicas, levando em conta suas especificidades, demandas e potencialidades, indo muitíssimo além das soluções de prateleira e ofertas de balcão. Além disso, significa considerar o território como plataforma de integração das políticas governamentais, o que converge para a perspectiva de coordenação multissetorial. É também um forte canal de promoção da participação social, dado que o território é um elemento concreto e vivo onde se realizam as relações sociais.

Ademais, o território, como sujeito central e, ao mesmo tempo, objeto próprio da estratégia de desenvolvimento em *perspectiva multiescalar*, é suscetível às mediações das diferentes temporalidades do planejamento, dado que exige um longo prazo para a realização completa da estratégia, enquanto exige um curto prazo para o equacionamento das demandas urgentes.

2.6 Mudanças efetivas da realidade

É preciso que a implementação, a gestão das políticas de governo e a entrega efetiva de bens e serviços à população sejam os verdadeiros critérios de aferição e perseguição do *desempenho institucional* (setorial, territorial e agregado) do Estado brasileiro. Apenas desta maneira será possível, de fato, calibrar as ações de planejamento/execução no sentido dos resultados intermediários (medidos pela eficácia da ação governamental) e dos resultados finais (medidos pela efetividade transformadora da ação) das políticas públicas nacionais, rumo à consolidação de um projeto de desenvolvimento integral para o Brasil no século XXI. Importam os resultados da ação pública, referenciados em políticas bem desenhadas, adequadamente financiadas, monitoradas e avaliadas com a frequência necessária a cada caso.

2.7 Integração entre os instrumentos e processos de planejamento e orçamentação

É preciso superar a separação entre planejamento e orçamento. O exercício cotidiano de planejamento e sua tradução em planos gerais, setoriais ou territoriais precisam estar intimamente ligados aos processos orçamentários, não apenas na elaboração, mas também ao envolver diálogo e articulação federativa e política entre os Poderes na discussão do orçamento no Congresso Nacional. Nos anos recentes, o parlamento adquiriu centralidade no processo orçamentário no Brasil, dado o peso das emendas impositivas – marcadores de resultado primário RP 6 e em razão da dimensão das emendas de relator (RP 9).

É importante rever o processo orçamentário de modo que seja possível reagir aos insumos do planejamento e da gestão, recuperando, inclusive, a capacidade do Executivo de influenciar as escolhas parlamentares. É essencial, da mesma forma, reavaliar os processos de monitoramento e avaliação, buscando assegurar que a direcionalidade transformadora e a qualidade do gasto público influenciem o processo alocativo. Por fim, os mecanismos de participação social devem ser múltiplos, alcançando, direta e/ou indiretamente, a orçamentação, com rebatimentos dos marcadores territoriais do gasto público e com produtos concretos e públicos-alvo identificados.

3 REDESENHAR A INSTITUCIONALIDADE DA FUNÇÃO PLANEJAMENTO NO BRASIL

Pelo exposto, advoga-se que, pela centralidade política do planejamento e pela necessidade de coordenação e articulação que ele exige, o órgão central de planejamento estratégico deveria estar, idealmente, situado no âmbito da Presidência da República.

Indo além, sob a concepção de que um sistema de planejamento da alta direção do governo é um dos mais cruciais aparatos do processo de governar, entende-se que suas atribuições centrais sejam: i) colocar conhecimento e informação a serviço da ação do dirigente máximo; ii) realizar o processamento técnico-político das demandas que chegam ao dirigente e das decisões dele emanadas; iii) manter o plano de governo vigente, mediante a sua constante atualização; iv) assegurar a consistência global da rede de decisões da alta direção governamental; v) ofertar cenários válidos para subsidiar a construção dos caminhos condutores aos objetivos pretendidos; e vi) coordenar o sistema de planejamento estratégico do conjunto de governo (planos atualizados, avaliações de consistência e sinergia intertemporal, de oportunidade, de direcionalidade, de eficácia processual, intermediária e terminal), entre outras tarefas relevantes.

O Sistema de Planejamento e Coordenação deveria incorporar as entidades criadas após a publicação da Lei nº 10.180/2001. O seu órgão central, a Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral da Presidência da República (Seplan/PR), disporia de uma estrutura organizacional dedicada à sua atividade precípua, permitindo-lhe foco nas tarefas anteriormente relacionadas (figura 1).

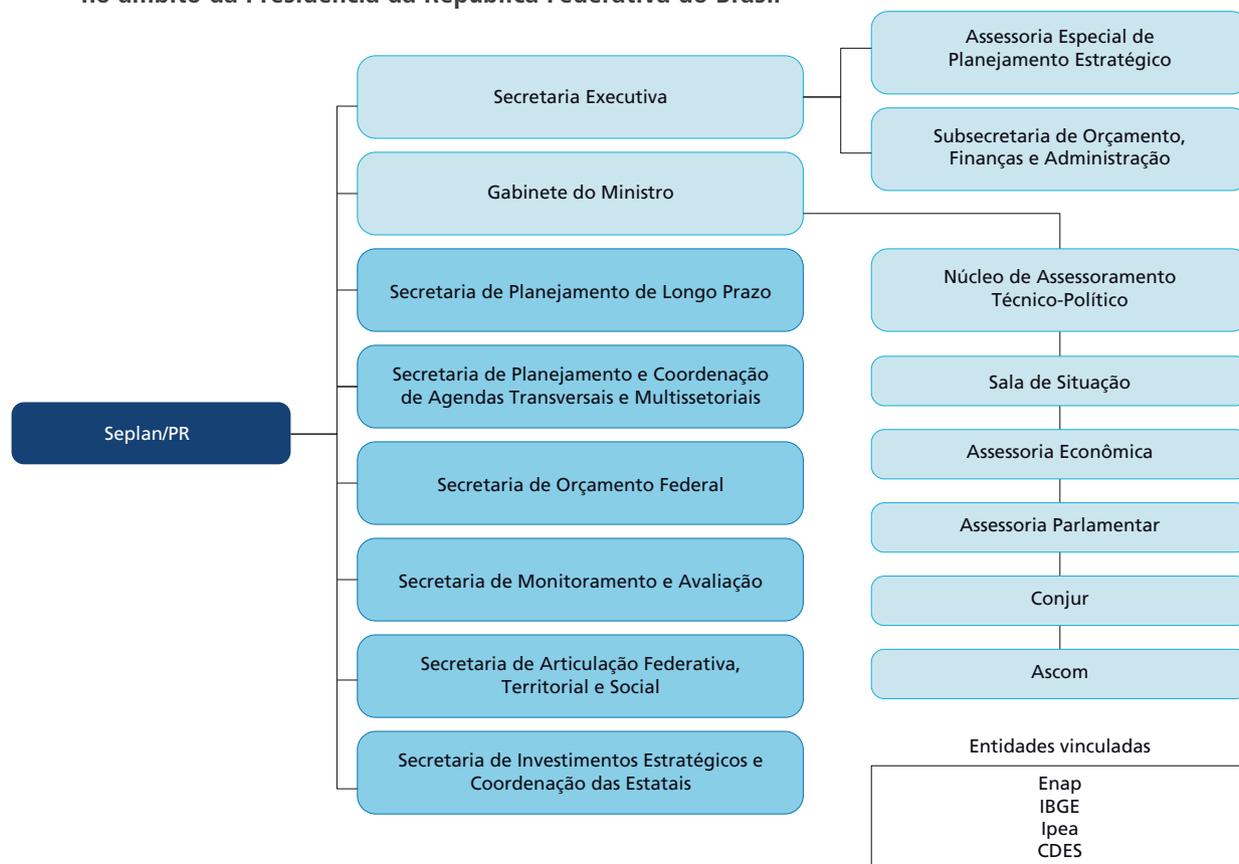
A Secretaria de Planejamento de Longo Prazo seria responsável pela análise de problemas complexos de natureza multissetorial e multidimensional, pela elaboração de cenários prospectivos e pela avaliação de consistência intertemporal.

A Secretaria de Planejamento e Coordenação de Agendas Transversais e Multissetoriais, por sua vez, viria com a missão de preparar e coordenar a tradução do programa de governo eleito no PPA e os programas e projetos transversais e multissetoriais, que exigem uma articulação que, muitas vezes, supera o alcance dos órgãos setoriais específicos. As definições dessas agendas precisam estar no foco da coordenação central de governo, devem contar com estrutura que acolha a participação social nos processos decisórios, bem como possuir força de convocação diante dos ministérios tradicionais.

A nova SOF se revestiria de caráter estratégico. Para além das ações orçamentárias, é preciso direcionar os esforços da secretaria para alavancar os processos de participação social, adequando as ações orçamentárias ao planejamento participativo. Além disso, é preciso estruturar diálogo com os demais entes federativos para revisar o processo orçamentário de forma mais estruturada, possibilitando a revisão de classificações orçamentárias anacrônicas. Por fim, é necessário abrir canais para a assimilação dos processos avaliativos. Com isso, espera-se reverter a natureza insular dessa burocracia, reforçando sua atuação em redes intra e intergovernamentais.

FIGURA 1

Proposta de estrutura organizacional da Secretaria Especial de Planejamento e Coordenação-Geral no âmbito da Presidência da República Federativa do Brasil



Elaboração dos autores.

Obs.: Conjur – Consultoria Jurídica; Ascom – Assessoria de Comunicação; Enap – Escola Nacional de Administração Pública; IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

A partir da Secretaria de Investimentos Estratégicos e Coordenação das Estatais, almeja-se reativar a capacidade estatal de investimento e valer-se dos ativos públicos (empresas estatais, mistas e bancos públicos), que são fatores cruciais à retomada do protagonismo governamental no campo das decisões estratégicas, fundamentais ao desenvolvimento nacional.

A Secretaria de Monitoramento e Avaliação cuidaria, entre outras atividades, do desenvolvimento de métodos e técnicas para os executores, concebendo e gerindo os sistemas de informações gerenciais, tendo em vista o contexto e a atuação de atores relevantes para cada área prioritária, fornecendo os indicadores necessários às instâncias decisórias e ao órgão central, tempestivamente.

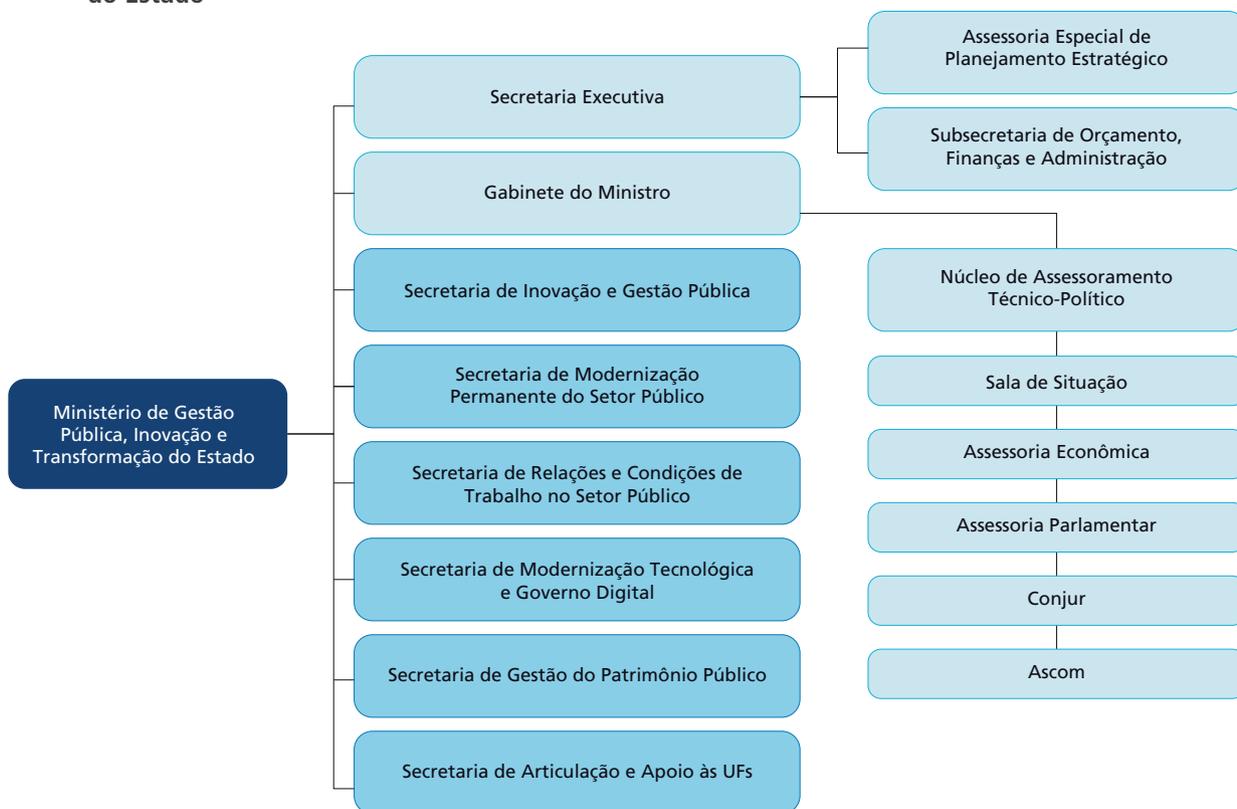
O governo federal não pode mais negligenciar o fato de que a Federação se encontra em prolongada crise e que grande parte das ações das políticas nacionais é executada por entes federados que dispõem de desiguais (e quase sempre insuficientes) capacidades técnico-burocráticas, organizacionais e financeiras. Consequentemente, há de ser feito um esforço da União para equalizar as capacidades demandadas para se ter eficácia, eficiência e oportunidade nos programas federais com execução descentralizada, sendo aí que a Secretaria de Articulação Federativa, Territorial e Social entraria, ao exercer papel fundamental na gestão desses processos.

Destaca-se a importância de uma Assessoria Especial de Planejamento Estratégico como a cabeça do subsistema de planejamento estratégico, em que cada ministério teria o seu correspondente, o que exige a produção de material teórico, metodológico e instrucional e um ambicioso programa de capacitação de técnicos para tripular esse subsistema. Na mesma linha, o Núcleo de Assessoramento Técnico-Político teria como propósito alcançar essa organização, com sistemas próximos e dinâmicos.

Além da nova estrutura organizacional da Seplan/PR, parece fazer sentido vincular ao órgão central do sistema o IBGE, o Ipea e a Enap, pois são entidades cruciais para o processo de recuperação de capacidades estatais (e informacionais) do desenvolvimento nacional, bem como o CDES, ou entidade similar a ser recriada no âmbito da Presidência.

Em contrapartida a essa reestruturação, um Ministério de Gestão Pública, Inovação e Transformação do Estado seria organizado para absorver as atribuições de inovação e gestão pública, relações e condições de trabalho no setor público, modernização tecnológica e governo digital, gestão do patrimônio e articulação e apoio às Unidades da Federação (UFs), conforme representa a figura 2.

FIGURA 2
Proposta de estrutura organizacional do Ministério de Gestão Pública, Inovação e Transformação do Estado



Elaboração dos autores.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Significativos atores sociais reclamam que o governo não oferece uma visão clara e abrangente dos caminhos que pretende seguir e aonde quer chegar, sendo isso necessário para se posicionarem e mobilizarem os recursos que controlam, seja para reforçar a caminhada e validar os objetivos, seja para alterar o roteiro e fazê-lo mais próximo dos seus interesses.

No interior do aparato da administração pública federal, é facilmente reconhecível que a extrema segmentação setorial da estrutura organizacional do governo produz ineficiências e ineficácias. Não se produz sinergia, não é permitido o surgimento de qualidade, capacidade e aumento da potência realizadora/transformadora possibilitada pela conjugação programada e coordenada de múltiplas e diversas competências.

Ademais, o Brasil se posiciona no cenário econômico e político internacional com um peso tal que não admite falta de clareza sobre qual nação quer ser em um futuro não longínquo. O estágio socioeconômico alcançado nos coloca em encruzilhadas que requerem projeto nacional e capacidade de construí-lo, ou seja, de planejamento estratégico de alto nível, praticado cotidianamente, como o principal sistema de direção e coordenação governamental. Não se deve esquecer, ainda, a complementariedade necessária ao planejamento de uma política nacional e ordenamento do território, que pode exigir, pela sua importância, um órgão específico, mas que opere em estrito diálogo com o planejamento. Além de necessário (a Constituição Federal o reclama), pode ser inovador/complementar e um poderoso instrumento de planejamento.

A discussão aqui apresentada dá vazão a um entendimento por muitos compartilhado e, principalmente, a uma comprometida vontade de ver o governo galgar estágios superiores de direcionalidade e eficácia global. Acreditamos que o momento é oportuno, tendo em vista que é no período de transição entre governos que os projetos de mudança encontram ambiente mais propício para obterem a consideração dos dirigentes.

Há aqui, também, a expectativa de se ter conseguido mostrar viabilidade e pertinência para a reforma do Sistema Federal de Planejamento. Os meios e recursos para tanto estão, no fundamental, sob o controle do Poder Executivo. Mesmo algumas mudanças legais necessárias apresentam (como mostra a história mais ou menos recente) fácil tramitação legislativa.

Reforça-se, desse modo, a própria oportunidade das mudanças, ao mesmo tempo que é viabilizada a introdução progressiva de melhorias no funcionamento do sistema.

São essas as apostas dos autores.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes da Coordenação

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elías de Souza

Supervisão

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Revisão

Bruna Neves de Souza da Cruz

Bruna Oliveira Ranquine da Rocha

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Elaine Oliveira Couto

Laize Santos de Oliveira

Luciana Bastos Dias

Rebeca Raimundo Cardoso dos Santos

Vivian Barros Volotão Santos

Débora Mello Lopes (estagiária)

Maria Eduarda Mendes Laguardia (estagiária)

Editoração

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Mayana Mendes de Mattos

Mayara Barros da Mota

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO NAS ESCALAS SUBNACIONAIS

APRESENTAÇÃO – O PLANO NA PRÁTICA: EXPERIÊNCIAS DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO NOS NÍVEIS SUBNACIONAIS E O PAPEL DO GOVERNO FEDERAL

Leandro Freitas Couto
José Celso Cardoso Junior

PLANO PLURIANUAL DO ESPÍRITO SANTO 2016-2019: GESTÃO ORIENTADA A RESULTADOS EM AMBIENTE DE AJUSTE FISCAL

Márcio Bastos Medeiros

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

Roberto Santos Matos
Maria Juliana de Souza Alves
Marco Aurélio de Sousa Martins
Raphael Ferreira Vidal

COMPATIBILIDADE ENTRE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E PLANO PLURIANUAL NO ESTADO DE SERGIPE

Jussara Maria Moreno Jacintho
Arthur Lincoln Diógenes Guedes Barbosa

PPA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO: TRAJETÓRIA RECENTE, FUNÇÕES E PROPOSTAS FUTURAS

Rafael Abreu
Suellem Henriques
Nathalia Laquini

REPERCUSSÃO DOS CRÉDITOS ADICIONAIS NO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL: ESTUDO NO ORÇAMENTO DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL

Lazaro Maxwel Borges
Anna Karolina Monteiro Reis
Alessandro Gustavo Souza Arruda
Fernando Thiago

INSTITUCIONALIDADE E POTENCIALIDADES DO PLANO PLURIANUAL MUNICIPAL: UMA ANÁLISE DA REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE

Luciana Pazini Papi
Guilherme Horstmann
Pablo Ziolkowski Padilha

PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: DO CASO DE PORTO ALEGRE A APONTAMENTOS PARA UM SISTEMA NACIONAL

Álvaro Magalhães

PARTICIPAÇÃO SOCIAL NOS PPAs ESTADUAIS: VAI DESISTIR OU VAI CONTINUAR?

Daniel Pitangueira de Avelino

ORÇAMENTO REGIONALIZADO COMO FERRAMENTA DE COMBATE ÀS DESIGUALDADES SOCIOESPACIAIS: REFLEXÕES A PARTIR DO PPA 2022-2025 DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Pedro de Lima Marin
Mariana Neubern de Souza Almeida

METODOLOGIAS E ATORES DE FORMULAÇÃO DO PLANO PLURIANUAL MUNICIPAL: UM ESTUDO DE CASO DO MUNICÍPIO DE CANOAS, RIO GRANDE DO SUL

Luciana Pazini Papi
Pablo Ziolkowski Padilha
Guilherme Horstmann

OUSADIA E TRANSFORMAÇÃO: PROPOSTA PARA REMONTAR O SISTEMA FEDERAL DE PLANEJAMENTO

José Celso Cardoso Junior
Leandro Freitas Couto
Ronaldo Coutinho Garcia

ISSN 2237620-8



9 772237 620009



NAÇÕES UNIDAS

CEPAL

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO
PLANEJAMENTO
E ORÇAMENTO

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
UNIÃO E RECONSTRUÇÃO