



**GOVERNO DO
ESTADO DO CEARÁ**
*Secretaria do Planejamento
e Gestão*

IPECE

**Textos
para Discussão**

Nº 109 - Dezembro / 2014

**PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL EM
CONTEXTO PLURIANUAL, LIÇÕES DO ESTADO
DO CEARÁ SOBRE O CICLO 2012-2015**

Cláudio André Gondim Nogueira

Paulo Araújo Pontes

ipece INSTITUTO
DE PESQUISA
E ESTRATÉGIA
ECONÔMICA
DO CEARÁ

GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ

Cid Ferreira Gomes – Governador

Domingos Gomes de Aguiar Filho – Vice Governador

SECRETARIO DO PLANEJAMENTO E GESTÃO (SEPLAG)

Eduardo Diogo – Secretário

INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ (IPECE)

Flávio Ataliba F. D. Barreto – Diretor Geral

Adriano Sarquis B. de Menezes – Diretor de Estudos Econômicos

Régis Façanha Dantas – Diretor de Estudos Sociais

IPECE Textos para Discussão - nº 109 - Dezembro de 2014

Equipe Técnica

Cláudio André Gondim Nogueira (Analista de Políticas Públicas)

Paulo Araújo Pontes (Analista de Políticas Públicas)

O Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) é uma autarquia vinculada à Secretaria do Planejamento e Gestão do Estado do Ceará.

Fundado em 14 de abril de 2003, o IPECE é o órgão do Governo responsável pela geração de estudos, pesquisas e informações socioeconômicas e geográficas que permitem a avaliação de programas e a elaboração de estratégias e políticas públicas para o desenvolvimento do Estado do Ceará.

Missão

Disponibilizar informações geosocioeconômicas, elaborar estratégias e propor políticas públicas que viabilizem o desenvolvimento do Estado do Ceará.

Valores

Ética e transparência;

Rigor científico;

Competência profissional;

Cooperação interinstitucional e

Compromisso com a sociedade.

Visão

Ser reconhecido nacionalmente como centro de excelência na geração de conhecimento socioeconômico e geográfico até 2014.

INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ (IPECE)

Av. Gal. Afonso Albuquerque Lima, s/nº - Edifício SEPLAG, 2º Andar

Centro Administrativo Governador Virgílio Távora – Cambéba

Tel. (85) 3101-3496

CEP: 60830-120 – Fortaleza-CE.

ouvidoria@ipece.ce.gov.br

www.ipece.ce.gov.br

Sobre a Série Textos para Discussão

A Série **Textos para Discussão** do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) tem como objetivo a divulgação de estudos elaborados ou coordenados por servidores do órgão, que possam contribuir para a discussão de temas de interesse do Estado. As conclusões, metodologia aplicada ou propostas contidas nos textos são de inteira responsabilidade do(s) autor(es) e não exprimem, necessariamente, o ponto de vista ou o endosso do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará - IPECE, da Secretaria de Planejamento e Gestão ou do Governo do Estado do Ceará.

Nesta Edição

O presente trabalho realizou uma análise do PPA do Estado do Ceará do período 2012-2015, considerando a forma como se estrutura o seu processo de elaboração e o seu conteúdo propriamente dito. Ademais, foram abordados os movimentos recentes de participação e a sua relação com o planejamento no estado. Para tanto, utilizou-se a metodologia do estudo de caso. Mais especificamente, além da consulta e análise de vários documentos importantes produzidos pelo Governo do Estado do Ceará e pela Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG), foram realizadas ou agendadas várias entrevistas (individuais ou em grupo) com alguns interlocutores da SEPLAG, das setoriais e órgãos, do Gabinete do Governador e da Assembleia Legislativa. A análise dos dados e informações foi feita basicamente a partir da análise de conteúdo. Dentre os principais resultados, destaca-se a influência do modelo de gestão por resultados do estado na elaboração do PPA 2012-2015, que foi baseado na nova metodologia proposta pelo Governo Federal. Outra influência na elaboração do Plano Plurianual cearense foi a participação da sociedade, muito embora essa participação tenha sido mais no sentido de se propor algumas prioridades a serem seguidas pelo Governo do que a inclusão de demandas originárias da sociedade. De maneira geral, a adoção da nova metodologia de elaboração do PPA cearense representa um importante passo para a modernização do planejamento estadual. Entretanto, essas mudanças não se esgotam apenas na elaboração do plano, dado que ainda existem diversos desafios a serem realizados, principalmente no que tange à transversalidade das políticas e ao monitoramento das ações do governo estadual durante o período de sua vigência.

GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ
SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E GESTÃO - SEPLAG
INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ - IPECE

TEXTO PARA DISCUSSÃO

Nº 109

**PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL EM CONTEXTO
PLURIANUAL: LIÇÕES DO ESTADO DO CEARÁ SOBRE O
CICLO 2012-2015¹**

Cláudio André Gondim Nogueira ²

Paulo Araújo Pontes ³

Fortaleza – CE
Dezembro/2014

¹ Esse trabalho faz parte de uma pesquisa maior, coordenada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), que procura efetuar uma análise comparativa entre as experiências de dez unidades da federação.

² Analista de Políticas Públicas do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Estado do Ceará (IPECE). Professor e pesquisador da Universidade de Fortaleza (UNIFOR). E-mail: claudio.nogueira@ipece.ce.gov.br

³ Analista de Políticas Públicas do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Estado do Ceará (IPECE). E-mail: paulo.pontes@ipece.ce.gov.br

1. INTRODUÇÃO

O planejamento no Governo Estadual do Ceará tem início no ano de 1964, quando Virgílio Távora lançou o Plano de Metas Governamentais (PLAMEG) em que, de uma forma geral, traçava as políticas prioritárias para o desenvolvimento do estado, dando especial ênfase às obras de infraestrutura, como por exemplo, a construção do Porto do Mucuripe e a distribuição de energia elétrica, gerada em Paulo Afonso, em todo o território estadual.

Essa primeira peça de planejamento influenciou a condução das políticas de desenvolvimento local por vários anos até que, em 1979, foi lançado o plano do III Pólo Industrial do Nordeste, que objetivava transformar a economia do Estado pela sua industrialização. Nota-se, mais uma vez, que o foco principal desse instrumento de planejamento continuava sendo o desenvolvimento econômico.

Com o advento da Constituição Federal de 1988 foi estabelecido, em seu Art. 165, que seria competência do Poder Executivo a elaboração de um plano plurianual com a missão fundamental de estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. A Constituição Cearense, promulgada em 1989, incorporou esse instrumento de planejamento.

Paralelamente ao esforço de planejamento, o Ceará, assim como vários Estados do Brasil e o Governo Federal, vem buscando modernizar a sua gestão de forma a torná-la mais dinâmica e inovadora e atender melhor às necessidades dos cidadãos (HOLANDA, 2006; LIMA, 2007). Desta forma, o Governo Estadual adotou, no ano de 2004, um sistema de gestão baseado na Gestão Pública por Resultados – GPR (HOLANDA; ROSA, 2004), que influenciou consideravelmente o processo de elaboração do Plano Plurianual 2008-2011 (GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, 2008).

Mas, o PPA é um instrumento de planejamento de longo prazo sendo necessária a sua articulação com a Lei Orçamentária Anual. A esse respeito é interessante pontuar, de acordo com a mensagem do Governador Cid Gomes (GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, 2011, s/n), que

Essa integração entre planejamento e orçamento visa à condução da Administração Pública, modernizando-a e orientando-a para o atendimento de resultados efetivamente esperados pela sociedade com a mais absoluta transparência. Neste sentido, o Plano Plurianual se constitui em ferramenta capital para a gestão de Governo, visando alinhar a visão estratégica, pela adoção de programas, que se traduzem em objetivos, metas e iniciativas.

Portanto, o presente trabalho realizou uma análise do PPA do Estado do Ceará do período 2012-2015, abordando duas dimensões básicas: a forma como se estrutura a atividade planejadora (o processo de elaboração do documento) e o conteúdo propriamente dito do plano (diretrizes, prioridades, programas etc.).

Primeiramente, apresenta-se o contexto recente do planejamento no Estado. Em seguida, são discutidos os principais temas relacionados planejamento plurianual do Ceará para o período 2012-2015. Finalmente, são abordados os movimentos recentes de participação e a sua relação com o planejamento no Estado.

2. CONTEXTO RECENTE E SUAS INFLUÊNCIAS NA ELABORAÇÃO DO PPA 2012-2015

O Governo do Estado do Ceará, em 2003, viu-se diante de um grande desafio: recuperar a capacidade de investimento público para atender aos compromissos assumidos

durante a campanha eleitoral. Naquela época, o Governo do Estado procurou, dentre várias iniciativas, [i] adotar medidas para o equilíbrio fiscal com estratégias para elevação das receitas e diminuição das despesas; [ii] reorganizar e modernizar a estrutura administrativa; e [iii] implementar uma operação de crédito com agências multilaterais (HOLANDA, 2006; MEDEIROS, 2010).

Em 2004, foi criado o Comitê de Gestão por Resultados e Gestão Fiscal (COGERF) através do Decreto nº 27.524, de 9 de agosto, sendo-lhe atribuída a missão de assessorar o Governador do Estado, definindo diretrizes e medidas a serem seguidas pelos órgãos estaduais, tendo como objetivos garantir o equilíbrio financeiro sustentável do Tesouro Estadual, o cumprimento de metas, o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como consolidar a GPR (HOLANDA et al., 2006).

Em 2005, contratou-se a Operação SWAP junto ao Banco Mundial, cujos desembolsos estavam vinculados a resultados e metas pré-estabelecidas, dentre as quais podem ser citadas as seguintes: preservar o equilíbrio fiscal com superávits crescentes; alcançar dezesseis indicadores econômicos e sociais; e obter assistência técnica na implantação de uma política de GPR (HOLANDA et al., 2006, HOLANDA et al., 2008; MEDEIROS, 2010).

O ciclo do modelo de GPR adotado no Estado, resumia-se em três etapas básicas: [i] planejamento, [ii] implementação e [iii] monitoramento e avaliação (MEDEIROS, 2010).

A etapa do planejamento teve duas instâncias. A primeira foi a definição dos Resultados Estratégicos de Governo, e o estabelecimento de metas e de seus indicadores, por eixo de atuação do Plano de Governo. Para operacionalizar esta etapa, foi elaborado o marco lógico do Plano de Governo, que foi estruturado em quatro eixos: [i] Ceará Empreendedor; [ii] Ceará Vida melhor; [iii] Ceará Integração; e [iv] Ceará a Serviço do Cidadão. Cada um destes eixos agrupou os resultados estratégicos do Governo, com os respectivos indicadores de acompanhamento e avaliação (MEDEIROS, 2010).

A segunda instância ocorreu a partir de 2005, quando os planos estratégicos das Secretarias de Estado (setoriais) foram elaborados para alcançar os resultados estratégicos de Governo, onde se determinou quais resultados a devida secretaria iria subsidiar. Esse foi um processo participativo envolvendo todas as secretarias na discussão e revisão de cada plano, dentro de um cronograma de atividades, definindo-se resultados, metas e indicadores, dentro de uma “Matriz de GPR”, que representa o marco lógico da secretaria, vinculando-o ao marco lógico do Plano de Governo. Esse exercício envolveu também a racionalização de programas, agregando, eliminando e reduzindo o seu número, priorizando aqueles que pudessem contribuir mais para o alcance dos objetivos estratégicos do governo a serem atingidos nos anos seguintes (HOLANDA et al., 2006; MEDEIROS, 2010).

A implantação de um modelo como o em discussão, que contribui para maximizar a eficiência na prestação dos serviços públicos, implica na modificação de uma cultura gerencial enraizada nos moldes burocráticos, o que não é uma tarefa simples e requer tempo para que sejam modificados os paradigmas institucionais e pessoais (MEDEIROS, 2010).

É importante mencionar que o modelo cearense de gestão por resultados buscou como sua inspiração fundamental o modelo canadense. Entretanto, nos primeiros anos de implantação do modelo cearense, verificou-se a convergência com o modelo canadense apenas no que se refere ao planejamento de políticas e programas com foco em resultados. No tocante a aspectos tais como complexidade e maturidade nos serviços, administração, pessoal, responsabilização, gerência de riscos, estratégia de governança, performance, aprendizado e valores, os dois modelos ainda se mostravam relativamente distantes (MEDEIROS; ROSA; NOGUEIRA, 2008).

Outra importante etapa ocorreu a partir de 2005, quando da implementação ou execução dos planos estratégicos, visto que, uma vez alocados os recursos, o gestor público

tem um prazo definido em cada projeto para alcançar os produtos pretendidos que, por sua vez, determinam os resultados e os impactos, conduzindo-se o processo mais eficiente e eficaz (MEDEIROS, 2010).

No âmbito dos recursos previstos, o Orçamento, Plano Plurianual, Plano Operativo e instrumentos gerenciais do Governo foram revistos, repassados para a nova ótica, focando as ações nos principais objetivos do Plano. O Governo aprimorou os sistemas de informação para um acesso à informação de modo ágil e eficiente e, dentro dos conceitos de GPR, foram incorporados no Sistema de Acompanhamento de Programas (SIAP) e no Sistema Integrado de Orçamento Financeiro (SIOF), além da instalação de uma sala de situação, que funciona como painel de controle que posiciona regularmente o governador e os respectivos secretários de estado sobre o desempenho dos programas, projetos e ações que se associam aos resultados estratégicos setoriais e de Governo (MEDEIROS, 2010).

A terceira etapa constituiu-se de monitoramento e avaliação, atividades distintas, porém que se encontram interligadas, estreitamente vinculadas, e cujo escopo deve ser definido durante a concepção das políticas públicas. O monitoramento concentra-se nos produtos e serviços decorrentes do processamento de ações, enquanto que a avaliação é feita nas mudanças ocorridas nas condições de vida dos beneficiários dos programas. Logo, a razão destas atividades é o acompanhamento, pelo gestor, das metas, resultados e impactos alcançados e aferição dos resultados e impactos decorrentes da implementação dos programas e projetos (HOLANDA et al., 2006; MEDEIROS, 2010).

A partir de 2006 o Governo incorporou a “cultura” de GPR na Mensagem à Assembléia. Outro avanço no acompanhamento da performance dos órgãos foi a inclusão obrigatória, pela SECON⁴ (Secretaria da Controladoria), de um capítulo de análise do Desempenho da Gestão por Resultados, nos relatórios de prestações de contas anuais ao Tribunal de Contas do Estado (MEDEIROS, 2010).

Em 2007, o Governo Cid Gomes assumiu o Estado com o Plano de Governo “O Grande Salto que o Ceará Merece” e, por meio da Lei nº 13.875, de 07 de fevereiro de 2007, define seu modelo de governar: “Gestão por Resultados como administração voltada para o cidadão, centrada notadamente nas áreas finalísticas, objetivando padrões ótimos de eficiência, eficácia e efetividade” (CEARÁ, 2007, p.3).

De acordo com Medeiros (2010), com a elaboração do PPA 2008–2011, em 2007, os Resultados Estratégicos de Governo foram redefinidos, de acordo com três “eixos” ou ideias forças (Sociedade Justa e Solidária; Economia Para Uma Vida Melhor; Governo Participativo, Ético e Competente). Foi também discutido e elaborado, para o período 2008–2011, o marco lógico do Plano de Governo e as secretarias, por sua vez, ajustaram suas matrizes de GPR.

Os avanços da gestão pública no Ceará continuaram, merecendo destaque a elaboração do Plano Plurianual 2012-2015, que procurou incrementar a participação social e focar nas diferentes potencialidades regionais do Estado. Considerando as novas orientações metodológicas para elaboração do Plano Plurianual (2012-2015) sugeridas pelo Governo Federal, o Governo do Ceará procurou adotar um modelo alinhado com essas orientações, mas adequando a metodologia do Plano à realidade do planejamento estadual e à execução de seus programas e ações (GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, 2011a).

3. ASPECTOS METODOLÓGICOS

O presente estudo configura-se como um estudo de caso (MARTINS, 2008; YIN, 2005). Assim, dada a natureza do estudo proposto e dos objetivos delineados, é possível

⁴ Atualmente chamada de Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado – CGE.

considerar que as principais técnicas de coleta de dados utilizadas foram as seguintes: análise de documentos e entrevistas.

Além da consulta e análise de vários documentos importantes produzidos pelo Governo do Estado do Ceará e pela Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG), listadas no final deste artigo, foram realizadas ou agendadas várias entrevistas (individuais ou em grupo) com alguns interlocutores, classificados da seguinte forma:

- **Interlocutores da SEPLAG (ISG)** – Representantes da Secretaria do Planejamento e Gestão do Estado do Ceará (SEPLAG). No total, 7 interlocutores foram entrevistados.
- **Interlocutores das setoriais e órgãos (ISE)** – Representantes das equipes de planejamento das demais secretarias e órgãos da administração estadual, incluindo a Secretaria das Cidades, a Controladoria e Ouvidoria do Estado (CGE), a Secretaria da Educação (SEDUC) e o Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE). No total, 8 interlocutores foram entrevistados.
- **Interlocutor do Gabinete do Governador (IGG)** – Representante do Gabinete do Governador do Estado do Ceará (GABGOV).
- **Interlocutor da Assembleia Legislativa** – A Assembleia Legislativa foi representada pelo Deputado Sérgio Aguiar, que foi o relator PPA 2008-2011 e do PPA 2012-2015.

A escolha dos sujeitos entrevistados foi feita com base na participação e conhecimento dos mesmos acerca do processo de elaboração e consolidação do PPA 2012-2015, e as entrevistas foram semiabertas, havendo um roteiro previamente estabelecido (conforme o Termo de Referência, versão de 02/05/2012, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA), mas também cogitando a inclusão de perguntas e esclarecimentos adicionais de forma a melhor captar as ideias e os sentimentos dos entrevistados e, assim, enriquecer os dados e informações obtidos.

A análise dos dados e informações foi feita basicamente a partir da análise de conteúdo (BARDIN, 1977; VERGARA, 2010). Foram também considerados alguns elementos da análise do discurso (VERGARA, 2010).

4. TEMAS LIGADOS AO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL EM CONTEXTO PLURIANUAL

Nessa seção, efetua-se uma discussão sobre os principais resultados obtidos por meio da análise de documentos e das entrevistas realizadas visando compreender o processo de elaboração e o conteúdo do Plano Plurianual (PPA) do Estado do Ceará para o período de 2012-2015.

4.1 O processo de elaboração do PPA

A elaboração do PPA 2012-2015 do Estado do Ceará ficou sob a responsabilidade da Coordenadoria de Planejamento, Orçamento e Gestão (CPLOG) da Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG), com a colaboração das demais secretarias e órgãos da administração estadual. Para tanto, foi desenvolvido um sistema *online* para dar suporte à SEPLAG e às demais secretarias vinculadas.

Para a elaboração do PPA 2012-2015, o Governo do Estado aceitou o desafio de adaptar o novo modelo proposto pelo Governo Federal adequando-o à sua realidade. No caso, os ajustes foram efetuados para adequar o PPA ao que já se vinha fazendo em termos de planejamento, sobretudo no que se refere às diretrizes e ferramentas vinculadas à GPR.

Portanto, conforme enfatizou ISG-1, o Estado do Ceará não seguiu exatamente a mesmo modelo de planejamento do modelo do Governo Federal e, assim, a referência ao modelo federal foi essencialmente metodológica.

Em conformidade com a SEPLAG (2011a, p. 5),

O sentido geral das mudanças é a busca pelo caráter mais estratégico do Plano, criando condições efetivas para a formulação, a gestão e a implementação das políticas públicas. Além disso, a nova estrutura sugere nova definição de espaços de atuação do Plano Plurianual e do Orçamento, com o fim de qualificar a comunicação com a sociedade.

No que se refere aos atores envolvidos e a participação da alta direção do Governo Estadual no processo, as entrevistas revelaram que o papel do COGERF, assim como do Governador situa-se tanto no âmbito consultivo como deliberativo. A alta direção acompanha, supervisiona, propõe ajustes ao Plano, mas não participa operacionalmente do processo de elaboração do PPA, dado que suas agendas não permitem. Ademais, o referido Comitê estabelece os limites dos gastos durante o período de vigência do Plano.

O cerne da questão é que os membros do COGERF, seguindo as diretrizes estabelecidas pelo Governador e as metas de governo, estabeleceram as prioridades na alocação dos recursos a partir das propostas feitas por cada secretaria. De fato, foi bastante enfatizado durante as entrevistas que as secretarias tiveram um papel essencial, gozando de certa autonomia na proposição de como os recursos seriam utilizados, ou seja, implicitamente sugeriu-se a existência de um processo participativo de tomada de decisão, muito embora a priorização final dessas propostas estivesse a cargo do referido Comitê.

Nesse contexto, a SEPLAG tinha o papel fundamental de coordenar as atividades e consolidar as diversas propostas das secretarias, compatibilizando-as com as diretrizes do governo. De acordo com ISG-4:

É porque a proposta é feita por cada secretaria e, assim, a SEPLAG, ela só consolida as propostas que cada secretaria elabora. Então, dentro de cada secretaria, assim, não existe uma metodologia única. Cada secretaria vê a melhor forma de se reunir, de estabelecer as diretrizes e as prioridades, claro, em harmonia com as diretrizes do Governo.

Esta questão foi, de maneira geral, confirmada pelos representantes das secretarias e órgãos que foram entrevistados. Com a mudança da metodologia, as secretarias foram levadas a reestruturar os seus programas e formular iniciativas, contando com a assessoria de técnicos da SEPLAG, mas agindo de forma razoavelmente autônoma.

Outra atribuição fundamental da SEPLAG no processo de elaboração do PPA foi a de compatibilizar as informações providas pelas secretarias nos diversos instrumentos de planejamento existentes, notadamente no orçamento e no WebMapp, que é a versão na web do sistema que viabiliza o controle financeiro das ações governamentais, o MAPP Gestão.

É importante salientar, também, que não houve a contratação de uma consultoria externa para a elaboração do Plano. Representantes da SEPLAG foram a Brasília em várias oportunidades (ou entraram em contato via telefone ou e-mail) para conhecer a nova metodologia que o Governo Federal vinha desenvolvendo para a elaboração do PPA. Houve também uma palestra em Fortaleza em que a nova metodologia do Governo Federal foi apresentada à equipe da Secretaria. Com base nos conhecimentos e informações adquiridos nessas interações foi, então, possível iniciar o processo de adaptação da referida metodologia à realidade de planejamento do Estado.

A equipe da CPLOG também fez um esforço para compatibilizar ao máximo as iniciativas propostas pelas secretarias no PPA com as diretrizes estabelecidas no Plano de Governo para o segundo mandato do Governador Cid Gomes. Desta forma, as diretrizes foram estruturadas para o Plano de Governo em eixos. E, com base nesses três eixos,

agruparam-se os grandes resultados de governo que, por sua vez, balizam os resultados que devem ser perseguidos pelas setoriais. É, portanto, a partir dessas linhas estratégicas que são feitos o desdobramento do Plano em programas temáticos, objetivos e iniciativas.

Vale salientar ainda que, além do Plano de Governo, o Governo do Estado do Ceará não conta com um sistema de planejamento de longo prazo. Contudo, há instrumentos de planejamento de médio prazo que podem contribuir para o alcance de resultados e impactos consideráveis no futuro. O PPA é, sem dúvida, um desses instrumentos e, com a mudança de metodologia, espera-se torná-lo um instrumento mais efetivo. Dentre os outros instrumentos, destacam-se o sistema de acompanhamento da Gestão por Resultados, que faz o acompanhamento de indicadores e inclui a formulação de matrizes que procuram direcionar as secretarias para o alcance de resultados de curto, médio e longo prazos. Finalmente, deve-se levar em consideração o sistema de acompanhamento das metas propostas quando da realização da operação SWAp com o Banco Mundial, no qual o Estado se comprometeu a melhorar uma série de indicadores de saúde, educação, saneamento básico, infraestrutura etc.

Quanto à participação da Assembleia Legislativa no processo de elaboração do PPA 2012-2015, esta não foi determinante, conforme a percepção de ISG-1. A Assembleia tem a prerrogativa de propor emendas ao PPA, mas isso não foi feito nesta edição do Plano⁵, de forma similar ao que aconteceu no caso do PPA Federal, conforme comentou ISG-1.

Entretanto, quando foi questionado o Deputado Sergio Aguiar, que foi o relator do PPA 2012-2015 e do PPA 2008-2011, ele observou que os deputados cearenses preferiam participar das discussões nas oficinas regionais promovidas pela Secretaria do Planejamento e Gestão. Essa forma de atuação, ainda segundo o Deputado Sergio Aguiar, deve-se ao fato dos deputados desejarem ouvir as demandas das regiões que buscam representar e, a partir daí, proporem iniciativas no PPA. Assim, o entendimento de que houve baixa participação do Poder Legislativo é, em parte, falsa, dado que os deputados, de uma forma geral, preferiram participar das oficinas regionais, ou seja, antes do Projeto de Lei ser enviado à Assembleia.

Outra percepção dos interlocutores entrevistados na SEPLAG, é que a participação da Assembleia Legislativa é mais preponderante na elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), conforme os entrevistados enfatizaram. É basicamente aí que as emendas são apresentadas. A ligação básica entre as emendas que os deputados propõem no orçamento com o PPA se dá em decorrência de que suas propostas devem ser incorporadas e articuladas com as iniciativas constantes no Plano. ISG-4 explica:

Tem que ter esta articulação porque, assim, cada ação orçamentária, ela tem que estar ligada a uma iniciativa. A iniciativa está no PPA. Então, à medida que eles forem criando, eles têm que estar atentos a isso, pra ver se as propostas, as emendas que eles querem fazer no orçamento têm um vínculo com aquilo que está no PPA.

É interessante observar, como ressaltou o Deputado Sergio Aguiar, que o Projeto de Lei do PPA 2012-2015 tramitou em paralelo com o Projeto da Lei Orçamentária de 2012. Assim, os deputados estariam mais interessados em propor emendas no Projeto de Lei Orçamentária, dado que o Orçamento anual resulta em ações concretas que são mais facilmente percebidas pela população.

É importante mencionar que no PPA não estão presentes as ações, mas apenas as iniciativas, como ficará mais claro na discussão sobre o conteúdo do Plano. As ações são definidas quando da elaboração do orçamento e é aí que os deputados contribuem diretamente ao propor ações. Cada iniciativa pode abranger diversas ações. Mais uma vez,

⁵ ISG-3 indicou que anteriormente havia um esforço amplo de discussão com a sociedade por parte Assembleia para que emendas fossem propostas.

ênfatizou-se que cada ação deve estar vinculada a uma iniciativa do PPA. Ademais, os recursos disponíveis para cada iniciativa já estão previstos no Plano, muito embora existam iniciativas não valoradas que implicam basicamente em um esforço de gestão.

Um último ponto a ser destacado da participação da Assembléia foi a promoção de cinco encontros macrorregionais, tendo sido discutidos nesses encontros tanto os Projetos de Lei do PPA 2012-2015 e da Lei Orçamentária de 2012.

4.2 O conteúdo do PPA

De acordo com o Governo do Estado do Ceará (2011a) e a SEPLAG (2011a, p. 9), o Plano Plurianual 2012-2015 foi elaborado considerando as seguintes premissas: gestão orientada para resultados; ampliação da participação social; incorporação da dimensão territorial na orientação da alocação dos investimentos; foco na execução das políticas públicas, reforçando a necessidade de realizar as Iniciativas definidas no Plano; estabelecimento de parcerias com o Governo Federal e os municípios, a iniciativa privada e a Sociedade civil; foco na efetividade; foco na eficácia; aperfeiçoamento das diretrizes para uma alocação orçamentária mais eficiente na priorização dos investimentos; e excelência da Gestão de Governo, visando a entrega de bens e serviços de qualidade à população.

Baseando-se nessas premissas e também vislumbrando os principais problemas enfrentados pelo Estado, os objetivos principais do Plano Plurianual 2012-2015 foram, de acordo com o Governo do Estado do Ceará (2011a) e a SEPLAG (2011a, p. 10), os seguintes:

- Melhorar o desempenho gerencial da administração pública, tendo como base a GPR;
- Organizar em programas todas as propostas do Governo que resultem em bens ou serviços para atendimento das demandas da sociedade;
- Dar maior transparência à aplicação dos recursos públicos e aos resultados obtidos;
- Explicitar a distribuição regional das metas e gastos do Governo;
- Assegurar que os programas estejam alinhados com a orientação estratégica do Governo e compatíveis com a previsão de disponibilidade de recursos;
- Permitir, por meio dos orçamentos, a alocação de recursos compatível com os objetivos e iniciativas estabelecidas no Plano e com o desempenho obtido na execução dos programas; e
- Estimular as parcerias para diversificar as fontes e alavancar os recursos necessários aos programas, com vistas a ampliar seus resultados.

De acordo com as entrevistas efetuadas e com o Governo do Estado do Ceará (2011a), as prioridades são definidas no plano com base em diretrizes gerais de governo, eixos de Governo, resultados e indicadores estratégicos de governo e compromissos regionais.

De acordo com ISG-1, o PPA 2012-2015 captou e incorporou a discussão existente para a elaboração do Plano de Governo e, também, o que aconteceu depois que o Governador assumiu o seu novo mandato. Mais especificamente, com base no Plano de Governo e em discussões com as várias instâncias do Governo e da sociedade, são definidos os grandes resultados estratégicos de governo, que se constituem em compromissos que o Governo assume com a população e pelos quais será cobrado e responsabilizado. Esses resultados, por sua vez, servem de base para que as secretarias e órgãos definam como irão contribuir para o alcance dos resultados de governo. Eles definem, portanto, os chamados resultados estratégicos setoriais. Assim como os resultados estratégicos de governo, os resultados setoriais também são monitorados e avaliados com base na definição de indicadores. Em seguida, os programas prioritários de cada secretária (ou órgão) são desenhados, definindo-se também os projetos e ações setoriais mais relevantes. Na etapa final, os projetos e ações são submetidos à SEPLAG e são incorporados ao orçamento. Por

sua vez, a execução dos programas como também do orçamento são acompanhados, monitorados e avaliados sistematicamente, visando corrigir erros e desvios (HOLANDA et al., 2006, p. 68).

Com base neste modelo, as secretarias constroem as chamadas “Matrizes de GPR”, que são as suas matrizes de resultados estratégicos. Então, as informações contidas nas matrizes de resultados estratégicos das setoriais são agrupadas de acordo com os eixos citados, e o acompanhamento que vem sendo feito ao longo dos últimos anos permitiram que as prioridades fossem eleitas no âmbito do PPA 2012-2015. ISG-4, por exemplo, argumentou que a periódica análise de indicadores (no âmbito da GPR) também direcionou a definição de iniciativas e ações. No caso, a avaliação do desempenho do Governo e de suas secretarias a partir de indicadores sinalizou as prioridades.

Ademais, conforme esclareceu ISG-3, o processo de priorização do Plano busca a continuidade das políticas que já vinham sendo implementadas. Mais especificamente, foi feito um esforço para harmonizar o que está contido no MAPP com o PPA para assegurar a continuidade dos projetos.

Conforme ISG-1, o PPA 2008-2011 foi elaborado com base no binômio programação. O programa tinha um único objetivo que normalmente era finalístico, voltado para resultados, buscando a mudança de uma situação, de um problema ou de demanda que se queria potencializar. Naquela versão do PPA, o programa era o elemento central da integração entre planejamento, orçamento e gestão (SEPLAG, 2007). Como explicou ISG-2, no modelo anterior, para cada programa era definido um objetivo principal, metas a atingir e indicadores para mensurar o alcance das metas. A partir daí, eram definidas ações e atividades que convergiam para o objetivo proposto. Portanto, os projetos e atividades eram organizados em função do objetivo que se desejava atingir.

O problema era que essa estrutura não fornecia um caráter estratégico ao Plano, isto é, limitava a influência do PPA no alcance do potencial das políticas públicas e na geração de resultados de longo prazo. Conforme explicou ISG-2:

Tanto o PPA quanto o orçamento, a LOA, elas mantinham essa mesma estrutura, tanto que existia uma coisa que dizia: o PPA é só um “orçamentão” (...) É um orçamento de quatro anos. Aí ele tenha muito esse caráter quantitativo (...) e o foco não eram resultados (...).

Então, com a proposta da nova metodologia do PPA do Governo Federal, surgiu a oportunidade do Estado do Ceará implementar uma nova metodologia. Conforme ISG-1, foi feito um estudo para analisar como seria o ajuste no PPA no Estado. No final, optou-se de fato pela mudança, mas adaptando a metodologia à realidade de planejamento do Estado.

Com base no Governo do Estado do Ceará (2011a, p. 25), a nova estrutura do Plano Plurianual procurou comunicar à sociedade os principais objetivos de governo e suas respectivas metas e, também, indicar os meios para a implementação das políticas públicas. Desta forma, o Plano se estruturou com base nas seguintes dimensões:

- **Dimensão Estratégica.** Fornece as orientações estratégicas de Governo, correspondendo ao conjunto dos (i) Eixos de Governo e suas diretrizes, (ii) áreas temáticas, (iii) os cenários econômico e fiscal que prospectam a execução dos recursos do PPA, (iv) os resultados e indicadores estratégicos de governo e setoriais, (v) e os compromissos regionais colhidos e validados quando da realização do processo participativo nas regiões.
- **Dimensão Tática.** Busca o alcance dos resultados definidos na dimensão estratégica a partir dos programas e de suas iniciativas, considerando as variáveis inerentes à política pública tratada. Vincula os programas para consecução dos objetivos assumidos por meio das iniciativas expressas no Plano.
- **Dimensão Operacional.** É contemplada no Orçamento, por meio dos projetos, atividades e operações especiais. Como busca a otimização na aplicação dos recursos disponíveis e a

qualidade dos produtos entregues, então, está mais relacionada com o desempenho da ação governamental no nível da eficiência.

De forma a ilustrar como os atributos contemplados no plano se interligam, apresenta-se na figura 1, a estrutura do PPA 2012-2015.



Figura 1. Estrutura do PPA 2012-2015.

Fonte: SEPLAG (2011b, p. 4).

De acordo com ISG-3 e ISG-4, com a nova metodologia, houve uma mudança estrutural nos programas, que passaram a ser mais abrangentes. Um programa hoje pode ter vários objetivos. Para cada objetivo são definidas iniciativas e são elas que permitem que os objetivos sejam realizados. Conforme ISG-2, com a mudança de metodologia, os programas passaram a ser temáticos. Neste contexto, os projetos e atividades não são mais organizados pelo objetivo, mas sim pelo tema, ou seja, há programas em que, para atingir os seus múltiplos objetivos, a secretaria tem que atuar em várias áreas. Ele forneceu um exemplo interessante a esse respeito: o da Secretaria do Turismo, que tinha vários programas com objetivos específicos. Sob a nova metodologia, existe apenas um programa. Assim, em sua visão, um programa se configuraria como um grande “guarda-chuva” de iniciativas.

ISG-2 considera que as iniciativas servem para determinar os rumos que vão ser tomados. Elas seriam projetos que ainda não foram detalhados; seriam vontades de se fazer alguma coisa. Com esse novo conceito, o Plano não precisa ser muito detalhado, determinando todos os produtos que devem ser efetuados. As iniciativas determinariam os rumos que devem ser tomados e passam a ser o somatório de projetos e ações.

Ademais, ISG-2 alertou que são as iniciativas que fazem a ligação com o orçamento (LOA), através de suas ações e despesas, isto é, é exatamente a iniciativa que faz a ligação com a execução orçamentária. Uma ação orçamentária deve se ligar necessariamente a uma iniciativa e uma iniciativa pode ter várias ações ligadas a ela.

Nesse contexto, é muito importante considerar alguns problemas e desafios que surgiram em virtude da introdução da nova metodologia do PPA.

Primeiramente, na visão de ISG-1, as categorias analíticas do Plano, que foram adaptadas da metodologia do Governo Federal, são declarações ou intenções e, às vezes, elas se cruzam. No início, foi difícil para a equipe de coordenação apreender essas questões e lidar com as dificuldades, principalmente porque eles deveriam passar a nova metodologia para as equipes de planejamento das setoriais com bastante segurança.

Conforme foi esclarecido anteriormente, houve o envolvimento direto das diversas secretarias e órgãos da administração estadual no processo de elaboração do PPA. Mas, para tanto, fez-se necessária à promoção de encontros para que as suas equipes de planejamento conhecessem a nova metodologia.

Os representantes dessas secretarias e órgãos que foram consultados no âmbito desta pesquisa foram praticamente unânimes em afirmar que inicialmente foi difícil para eles absorver os novos conceitos, especialmente para aqueles que tinham menos experiência no processo de elaboração do PPA. Equipes com mais experiência e que tinham já um conhecimento prévio da metodologia do PPA da União tiveram mais facilidade em absorver os conceitos, como foi o caso dos representantes da Secretaria de Educação, que é uma secretaria com grande tradição em termos de atividades de planejamento no Estado do Ceará.

Os representantes consultados, em geral, consideraram que as oficinas promovidas pela SEPLAG tiveram um aspecto técnico muito forte e, assim, surgiram dúvidas na hora de efetuar as atividades de elaboração do Plano. Os representantes da CGE, por exemplo, mencionaram que houve pouca discussão com base em exemplos práticos o que, segundo eles, teria facilitado o processo de absorção da nova metodologia caso tivessem ocorrido.

Outra questão surgiu no que se refere à inclusão apenas das equipes de planejamento nas oficinas. Isso fez com que os representantes tivessem que agir como multiplicadores da nova metodologia nas suas secretarias e órgãos durante a discussão acerca dos programas e iniciativas com as demais equipes que teriam envolvimento com a elaboração do PPA. Esta foi mais uma dificuldade que esses representantes enfrentaram.

Apesar disso, a equipe da SEPLAG mostrou-se bastante disponível para esclarecer, dentro do possível, as dúvidas que vieram a surgir durante o processo de elaboração do Plano. No final do processo, os representantes, de maneira geral, consideraram que a metodologia ficou bem entendida, embora muitas dúvidas referentes especialmente ao monitoramento do PPA ainda permanecessem. Os representantes mostraram-se razoavelmente confiantes de que a SEPLAG oportunamente comunicaria os avanços obtidos e as correções de rumo necessárias, como foi o caso da revisão do PPA no final de 2012.

Em segundo lugar, ISG-2 apontou que o fato dos programas terem múltiplos objetivos veio a quebrar a lógica previamente existente, o que causou apreensão à equipe encarregada. Segundo ele, era relativamente fácil organizar os elementos do Plano seguindo a lógica anterior. A nova metodologia quebrou essa lógica e trouxe novos desafios.

ISG-2 também considerou que, com a mudança, todos os programas existentes foram extintos e outros programas foram criados. Para ele, os programas normalmente têm uma certa continuidade. Então, com a mudança, tem sido feito um grande esforço para fazer ligações necessárias e manter as séries históricas.

Este ponto foi particularmente complicado para as secretarias e órgãos. Eles foram levados a repensar os seus programas, reduzindo os seus números ou readequando os seus objetivos e metas. Isto, em muitos casos, deu um grande trabalho para as equipes de planejamento das secretarias que, mais uma vez, contaram com o apoio da SEPLAG e, também, dos representantes de suas Assessorias de Desenvolvimento Institucional.

ISG-2 atentou ainda para o fato que as iniciativas declaram as entregas do Plano, do governo para a sociedade ou, em outras palavras, elas definiriam os produtos, que constavam da metodologia anterior, mas que não existem mais (pelo menos com este nome). Isso causou um problema, pois, no MAPP, que é uma ferramenta gerencial fundamental, utiliza-se esse conceito e deve ser feito um esforço também para compatibilizar o PPA com o MAPP. Ademais, os produtos não fazem parte do orçamento.

Esse é um ponto que até hoje causa bastante dificuldade aos representantes das secretarias e órgãos, haja vista que os Estado dispõe de vários sistemas de planejamento que,

muitas vezes, não se comunicam adequadamente, dificultando bastante suas atividades e o processo de obtenção de verbas para tocar os seus projetos e ações. A compatibilização (e talvez a unificação) dos sistemas foi mencionada como um ponto fundamental para se poder aumentar a efetividade na execução e no monitoramento dos programas incluídos no PPA, e também de dinamizar o trabalho das secretarias.

Nesse ponto da análise, seria também de extrema importância buscar entender qual seria a principal vantagem da adoção da nova metodologia, apesar de quaisquer eventuais problemas que vieram a surgir. No caso, ISG-2 e ISG-1 consideraram que a principal vantagem decorrente desta mudança seria a maior flexibilidade do Plano, de forma a potencializar de forma mais intensa o alcance de resultados a médio e longo prazos.

De acordo com a metodologia anterior, no momento da elaboração do PPA, os gestores envolvidos já teriam que determinar os produtos e ações que deveriam ser efetuados nos próximos quatro anos e, assim, comprometiam-se com a sua realização, perdendo flexibilidade. Por outro lado, conforme enfatizou ISG-2, com a nova metodologia e o conceito de iniciativa, os produtos e ações não precisariam ser definidos *a priori*, podendo ser ajustados ano a ano quando for proposta a LOA. Isso permitiria que os gestores avaliassem as condições existentes a cada ano para definir ações que seriam mais factíveis e adequadas à realidade do momento.

Em outras palavras, de acordo com a metodologia anterior, o planejamento seria feito buscando antecipar as ações que deveriam ser realizadas em um horizonte de quatro anos desconsiderando o caráter dinâmico do processo de execução do Plano, i.e., não levando totalmente em consideração que é muito difícil prever como estará a situação no futuro e se será de fato factível implementar as ações previstas caso as condições mudem significativamente. Já com a nova metodologia, a definição de metas e iniciativas daria um direcionamento das políticas públicas, mas não pré-determinaria as intervenções, que poderiam ser ajustadas e adaptadas às condições existentes.

Outra questão muito importante refere-se à transversalidade, que sempre foi um ponto de interrogação para ISG-1. No caso, durante a participação em oficinas sobre a metodologia do PPA Federal, considerou-se que um programa seria um indicativo de política e não existiria mais para atacar um problema ou potencializar uma demanda. Já no Ceará, os programas passaram a representar grandes eixos de política. Mas, ISG-1 observou que todos os exemplos dados pelo Governo Federal em seu manual não eram transversais. Ademais, devido a questões de hierarquia e da estrutura existente seria muito difícil compartilhar dentro de um programa o poder, pois, cada gestor teria poder apenas sobre sua área.

De acordo com o manual, somente os programas do Ministério da Integração pareciam ter um elevado grau de transversalidade. Como indicou ISG-1, “se havia uma proposta de transversalidade, eu acho que tinha que ter trazido um modelo de programa transversal”.

Contudo, no Ceará, houve avanços em relação a essa questão, com a introdução dos programas multissetoriais, em que o Gabinete do Governador (GABGOV) é o gestor. Essas são as políticas transversais como, por exemplo, no que se refere a: jovens, mulheres, igualdade étnica e racial, combate às drogas, idosos e pessoas com deficiência, e direitos humanos, totalizando sete programas. Os executores são as diversas secretarias envolvidas com a questão. ISG-1 analisa:

Mas é uma transversalidade meio que... (...) cada um fazendo o seu pedaço. E aí o que se espera (o Gabinete do Governador acho que tem essa expectativa) é coordenar essa política (...), porque o GABGOV inclusive ele foi reformulado nas suas funções, de órgão de apoio de gestão para ser órgão executor também. (...) A orientação da política deverá vir do Gabinete do Governador. Eu ainda não sei se eles estão conseguindo fazer isso até mesmo porque também estão se estruturando.

Portanto, com base nesta fala, apesar do esforço que vem sendo efetuado até o momento, transparece que ainda, mesmo no caso dos programas multisetoriais, falta uma maior integração entre as ações das secretarias, ou seja, elas deveriam agir de forma mais sistêmica, e não apenas agrupando ações, para aumentar a chance de realização dos objetivos propostos pelos programas.

Essa visão foi compartilhada, também, por ISG-3 e ISG-4, ao afirmarem que não se vê ainda a complementaridade e uma maior integração entre todos os programas e iniciativas do Plano, inclusive no caso dos programas multissetoriais (que potencialmente são mais transversais). Então, visando aprofundar essa discussão, foi efetuada uma entrevista com uma interlocutora do GABGOV (indicada por IGG).

No que se refere aos programas multissetoriais, devido à sua importância, o Governador decidiu trazer as políticas mencionadas acima para o Gabinete, que foi reestruturado para coordená-las, definindo unidades organizacionais (chamadas de coordenadorias especiais) que pudessem se articular com as setoriais, com outros órgãos e com a sociedade civil nos municípios do Estado. A Assessoria de Desenvolvimento Institucional (ADINS) do GABGOV dá suporte às coordenadorias.

Cada coordenadoria tem autonomia para se articular e acompanhar o trabalho das secretarias que, de fato, executam as ações relacionadas às políticas multissetoriais. De acordo com IGG, as inovações e modelos propostos pelas coordenadorias, quando bem sucedidos, viram referência para as demais, o que vem a facilitar e conferir uma maior uniformidade aos trabalhos desempenhados. Ademais, as coordenadorias também realizaram uma série de convênios com o Governo Federal para promover avanços nessas políticas.

O importante, conforme indicou IGG, foi que essa nova forma de lidar com os programas multissetoriais, i.e., sob a coordenação do GABGOV, mostrou-se eficiente e estimulou a ampliação do número de programas dessa natureza no Estado. Nesse sentido, a metodologia de identificação de secretarias que já desempenhavam ações referentes às políticas especificadas anteriormente consistiu na análise dos programas do PPA 2008-2011. Assim, em termos do PPA 2012-2015, houve várias reuniões em que as secretarias e órgãos envolvidos com as políticas foram chamados ao Gabinete onde foi explicado que em decorrência de uma definição feita pelo governador, os programas multissetoriais seriam coordenados pelo GABGOV e cada secretaria deveria determinar como poderia contribuir para os programas aos quais participam. Os coordenadores precisavam entender o que já vinha sendo feito em termos dessas políticas e o PPA era o instrumento de planejamento que poderia auxiliar os coordenadores no seu trabalho, de articulação, e no acompanhamento da execução e da implementação da política, enfatizou IGG.

No final do processo de elaboração, cada política multissetorial teve um programa no PPA, com objetivos e metas que podem ser visualizados por cada secretaria envolvida e, também, pelos coordenadores das políticas.

Com a nova metodologia do PPA 2012-2015, houve uma série de mudanças. Mais especificamente, os programas do PPA, que eram muitos, foram enxugados, conforme orientação dada pela SEPLAG. Mas, como consequência desta mudança, surgiram alguns problemas para as políticas multissetoriais, como apontou IGG. No caso, as secretarias e órgãos ao redefinirem os seus programas queriam manter uma série de ações que já vinham desempenhando, mas elas tiveram que migrar para os programas multissetoriais, o que só foi possível graças à articulação feita pelas coordenadorias.

Nesse contexto, como as ações vinculadas a um programa são das secretarias, então, como evitar a duplicação das ações? ISG-1 informou que quando as secretarias determinam suas ações no âmbito dos programas multissetoriais, essas ações automaticamente devem ser retiradas dos outros programas que a secretaria é gestora e executora.

Segundo IGG, o PPA facilitou a visualização das ações e como consequência não houve duplicação de ações no âmbito dos programas multissetoriais, exatamente porque foram feitas várias reuniões nas quais cada secretaria envolvida apresentava as suas ações relativas a cada política. Ademais, foi feito um planejamento estratégico no GABGOV que, na sua primeira etapa, contou com a presença de diversos grupos de interesse da sociedade e das prefeituras, onde eles indicaram as suas expectativas relacionadas a essas políticas. Ademais, foi feita uma matriz SWOT de cada política. A partir daí foram determinadas as estratégias do Gabinete.

Entretanto, as dificuldades existem. O trabalho de articulação e de coordenação, por exemplo, não é simples e exige muito esforço. O quadro de pessoal das coordenadorias é muito pequeno (4 a 5 pessoas), e as pessoas envolvidas têm que lidar com vários projetos e convênios simultaneamente. Os desafios são muitos mas, conforme indicou IGG, o PPA foi um instrumento que realmente ajudou neste processo.

Há também um trabalho no sentido de interiorizar as políticas multissetoriais. Entretanto, com a mudança de vários prefeitos nas últimas eleições, houve a necessidade de sensibilizá-los a respeito dessas políticas, o que já havia sido feito anteriormente.

Mas, de acordo com IGG, a maior dificuldade é realmente a falta de recursos. Embora tenha sido feito todo um planejamento a respeito dessas políticas no PPA, tem que se garantir que as iniciativas sejam incluídas no orçamento e que ele seja de fato executado. Mesmo tendo os recursos garantidos, como no caso dos convênios com o Governo Federal, deve-se submeter ao COGERF para deliberação e aprovação do limite da contrapartida do Estado para poder executar.

As demandas, de fato, são grandes. Com a mudança dos programas multissetoriais para o GABGOV, algumas secretarias estão com dificuldades de liberar os MAPPs de ações que já vinham sendo efetuadas. Mas, o PPA como instrumento de planejamento, para uma melhor articulação e para a definição do que deve ser feito, IGG considera que, sem dúvida, o seu efeito foi positivo, mas que tem que ser aperfeiçoado.

Fica relativamente claro, portanto, a diferença de percepção entre os interlocutores da SEPLAG que trataram sobre esse tema e a interlocutora do Gabinete do Governador. Enquanto os primeiros demonstram uma maior desconfiança acerca da suposta maior transversalidade e intersetorialidade geradas pelos programas multissetoriais, IGG parece ter uma visão mais positiva e menos crítica acerca dos problemas e dos resultados que os programas vêm obtendo.

Há que se considerar que esse é na verdade um processo, e o PPA 2012-2015 foi o primeiro que contemplou uma visão mais ampliada dos programas multissetoriais. Com esses programas, IGG concordou que, apesar de quaisquer dificuldades, uma semente foi plantada no sentido de se obter uma maior transversalidade das políticas e uma maior cooperação entre as secretarias e órgãos estaduais.

5. MOVIMENTOS RECENTES DE PARTICIPAÇÃO, E A RELAÇÃO DESSES MOVIMENTOS NO PROCESSO SIMULTÂNEO DE PLANEJAMENTO NO CEARÁ

A metodologia do PPA é eminentemente participativa e regionalizada. Conforme resume a SEPLAG (2011a, p. 7),

O novo Plano Plurianual 2012-2015 (...) estabelece suas bases a partir da participação social e das potencialidades regionais. Esse é o diferencial: dialogar com a sociedade, partindo de suas realidades regionais, construir juntos os rumos e o futuro das regiões, num debate caloroso de ideias, opiniões e consensos.

SEPLAG (2011b, p. 7), complementa:

Inserir a dimensão participativa e regional no planejamento público significa eleger o território como plataforma de integração de políticas públicas, desde sua formulação, a partir das necessidades identificadas pelos cidadãos, até a validação dos impactos dessas ações. Para o quadriênio 2012-2015 o Governo Estadual pretende abrir caminho para inclusão de Compromissos Regionais, como um mecanismo de construção da intersetorialidade e do compartilhamento das responsabilidades entre os diversos atores sociais.

De acordo com (SEPLAG, 2011b, p. 7), certas etapas foram contempladas no contexto do PPA Participativo e Regionalizado, quais sejam:

- Processo preliminar de concepção/elaboração técnica dos Compromissos Regionais realizado pela SEPLAG fundamentada nas análises dos indicadores e propostas de oficinas regionais, bem como encaminhamento às setoriais envolvidas para análise e definição de ações para as quais cada secretaria poderá contribuir com o compromisso;
- Construção da intersetorialidade por meio da elaboração da Matriz Intersetorial dos Compromissos Regionais e de Indicadores, da definição dos parceiros e pactuação em nível estadual e municipal;
- Reunião com os Conselhos de Gestão de Políticas Públicas em nível Estadual;
- Acompanhamento da tramitação do projeto de lei do PPA junto à Assembleia Legislativa;
- Realização do V Fórum Estadual de Planejamento Participativo com entrega do Caderno do PPA 2012-2015 (novembro); e
- Monitoramento e Avaliação do PPA Participativo e Regionalizado.

Em seguida, faz-se uma discussão mais detalhada acerca do processo de gestão participativa e regionalizada do PPA 2012-2015. Esse processo teve como primeira etapa a realização de oficinas regionais objetivando a priorização das ações e indicações de temas estratégicos para a construção de “Compromissos Regionais” que visem o desenvolvimento de cada região (SEPLAG, 2011b). No caso, foram realizadas, ao longo dos meses de junho e julho de 2011, 17 oficinas sob a coordenação conjunta da Vice-Governadoria⁶ e da Secretaria de Planejamento e Gestão – SEPLAG nas macrorregiões do Estado e foram convocados os diversos setores da sociedade (cidadãos e representantes das administrações municipais, de ONGs, dos sindicatos, de entidades de classe, da iniciativa privada, dos fóruns de políticas públicas etc.) para darem sugestões, estabelecerem suas demandas e fazerem reivindicações como será mais bem detalhado adiante. No total, 4680 pessoas participaram dessas oficinas.

Conforme SEPLAG (2011a) e as entrevistas realizadas (com ISG-5, ISG-6 e ISG-7), o trabalho das oficinas propiciou aos participantes a oportunidade de indicar propostas de ações/iniciativas voltadas às necessidades de sua região para compor a programação de cada área temática do PPA. A referida indicação de propostas foi subsidiada pelas discussões e análise da realidade dos territórios à luz dos indicadores regionais e por demandas organizadas (propostas de ações) consolidadas em trabalhos participativos, como: “Diretrizes para o Plano de Governo – DPG”; “Carta dos Municípios Cearenses”; “Plano Territorial de Desenvolvimento Rural e Sustentável – PTDRS”; e “Relatório do IV Fórum Estadual do PPA Participativo e Regionalizado/2010”.

Conforme ISG-5, durante as oficinas foi disponibilizado aos participantes um material com as propostas que eles deveriam analisar e que já haviam sido consolidadas nos trabalhos participativos listados acima, dado que não valia a pena recomeçar o processo de participação da sociedade, uma vez que já haviam sido feitas anteriormente iniciativas que contemplavam a participação da sociedade civil no processo de elaboração do PPA 2012-2015.

⁶ Conforme ISG-5, a Vice-Governadoria possui a figura dos articuladores regionais, que são pessoas da própria região que conhecem as várias instâncias da sociedade, como ONGs, associações etc., o que facilitou o processo de convocação dos representantes da sociedade civil para as oficinas.

De acordo com as propostas existentes, os participantes foram divididos em oito grupos de trabalho por tema (saúde, educação, infraestrutura etc.), nos quais as pessoas se inscreviam de acordo com seus interesses ou afinidades. Cada grupo contava com um moderador (um técnico da SEPLAG).

Segundo ISG-5 e ISG-6, duas novidades importantes do PPA 2012-2015 foram o exercício de priorização, em que cada participante escolhia as dez principais propostas que seriam consolidadas pelo grupo, e a definição dos chamados “compromissos regionais”, que consistiam em problemas ou vocações da região que exigiam uma atenção especial e a união de toda a sociedade. Havia uma discussão entre os participantes e cada grupo definia o seu compromisso, que era levado para votação no plenário. Os compromissos regionais ficaram, então, documentados e, posteriormente, foram incorporados ao PPA.

Outro aspecto muito importante nas oficinas foi a participação dos técnicos das setoriais, dirimindo dúvidas dos participantes, indicando que intervenções seriam da alçada do Governo do Estado e o que já vinha sendo feito, pois, eles tinham mais conhecimento acerca das intervenções realizadas e sobre os processos, licitações etc. que estavam sendo conduzidos. Portanto, eles forneciam uma orientação importante para as discussões dos grupos, balizando as propostas.

Segundo os entrevistados (ISG-5, ISG-6 e ISG-7), esse tipo de interação permitia uma maior integração entre as ações das setoriais e uma maior intersetorialidade e complementaridade das ações, pois, os participantes podiam trocar ideias e informações visando aumentar a efetividade das propostas.

De posse das propostas que foram priorizadas nas oficinas, a SEPLAG fez a sua divulgação para as setoriais que, na medida do possível, depois de uma análise técnica e financeira, incorporaram-nas nos seus programas que fizeram parte do PPA 2012-2015.

Conforme ISG-1, todo o trabalho de obter as demandas da sociedade é feito na perspectiva de que o Governo tem grandes resultados a atingir. Então, quando é identificada uma demanda, ela dificilmente não se adéqua a uma diretriz que está em um plano maior. Muitas demandas são pertinentes com as grandes diretrizes de governo e outras se adéquam melhor ao planejamento das secretarias.

Há que se considerar, também, que muitas solicitações feitas ao Governo já estavam sendo atendidas ou em planejamento. De acordo com ISG-5, a maioria do que foi proposto já era conhecido. Com as oficinas do PPA, a ênfase foi dada na priorização e não necessariamente em descobrir novas demandas, até mesmo porque os problemas do Estado existem há muito tempo e são bem conhecidos. Um fator positivo era que as pessoas que participavam das oficinas tinham amplo conhecimento e vivência em suas áreas, o que proporcionava discussões mais direcionadas.

Desta forma, nem tudo que foi aprovado nas oficinas foi incorporado ao PPA, pois, nem sempre as setoriais têm os recursos ou a capacidade de efetuar. No próprio sistema PPA, há um marcador que mostra se uma demanda foi fruto do processo participativo ou não.

Durante a entrevista com ISG-5, ISG-6 e ISG-7, indagou-se acerca da participação do COGERF e do Governador neste processo. Segundo ISG-5, as setoriais tiveram autonomia para incorporar as propostas decorrentes da participação da sociedade em suas partes do PPA. Mas, obviamente, seguindo padrão de tomada de decisão no Estado, os secretários tiveram que negociar com o Governador e com o COGERF quais propostas deveriam ser priorizadas e, de fato, implementadas.

É também importante considerar, de acordo com SEPLAG (2011a), que

A metodologia adotada nas oficinas possibilitou também um momento para superar a visão setorial, dando lugar a uma reflexão mais ampla sobre a dimensão do regional, da intersetorialidade e do compartilhamento das responsabilidades

entre os diversos agentes sociais no enfrentamento às desigualdades regionais ainda existentes, com a priorização de “Temas Estratégicos”.

Na percepção de ISG-6, os participantes das oficinas, devido à dinâmica efetuada e às discussões realizadas, ampliaram a sua visão em relação à região a qual fazem parte, não focando apenas nas necessidades específicas de seus próprios municípios, apesar de disputas históricas entre eles.

Além das referidas oficinas, conforme enfatizou ISG-6, em novembro de 2011 ocorreu o V Fórum Estadual de Planejamento Participativo e Regionalizado, em que cada macrorregião tinha os seus representantes, para uma nova rodada de discussão e consolidação das propostas oriundas das oficinas regionais.

Então, os entrevistados foram questionados se a sociedade, no âmbito de sua participação do processo de elaboração do PPA, foi capaz de influenciar ou não, de forma considerável, na alocação dos recursos, ou se estes recursos em sua maioria já estariam comprometidos como, por exemplo, com o custeio.

A este respeito, ISG-3 e ISG-4, por exemplo, argumentaram que o custeio acaba contemplando uma boa parte dos recursos, mas que se buscou contemplar ao máximo as diferentes demandas da sociedade, tanto que muitas delas já fazem parte dos planos e programas. Na verdade, não há um percentual pré-estabelecido dos recursos que limite a participação da sociedade. As demandas são analisadas e o Governo decide se podem ou não ser atendidas e, de fato, algumas delas já estão sendo contempladas nos programas estaduais.

Por outro lado, conforme ISG-5, o volume de recursos dedicados às propostas feitas pela sociedade civil foi elevado, porém em algumas secretarias esse volume pode ser maior ou menor, dependendo de suas particularidades. A Secretaria de Saúde (SESA) e a Secretaria de Educação (SEDUC) já adotam, tradicionalmente, a forma participativa em seus planejamentos. Já outras secretarias são mais técnicas, o que dificulta a participação social.

6. CONCLUSÃO

A atividade de planejamento, no Governo do Estado do Ceará, teve início ainda na década de 1960, quando foi lançado o primeiro plano de Governo e tinha como principal preocupação identificar e sanar as restrições para o desenvolvimento econômico do Estado. É interessante observar que essa preocupação encontra-se nos planejamentos governamentais da década de 1970 e 1980.

Com a Constituição Federal de 1988, o planejamento plurianual passou a ser obrigatório para o Poder Executivo, sendo esperado que sejam estabelecidos nesse documento as diretrizes, metas e objetivos da administração pública. Paralelamente a essa nova exigência constitucional, o Governo estadual empreendeu alguns esforços para racionalizar sua administração, sendo a reforma administrativa de 1987 e a implantação da Gestão por Resultados, em 2004, exemplos desses esforços.

Relativamente à implantação da GPR, deve-se observar que essa nova ferramenta administrativa influenciou a forma de se realizar o Plano Plurianual do Estado, dado que passou a explicitar, no PPA 2008-2011, que a administração pública cearense deveria ser orientada por resultados. Relativamente à elaboração do PPA 2012-2015, que foi objeto de análise dessa pesquisa, foi mantida a influência desse sistema em sua confecção.

Outra influência na elaboração do Plano Plurianual cearense foi a participação da sociedade, quando foram realizadas oficinas regionais com o intuito de identificar as principais demandas da população. Deve-se frisar que essa participação foi mais no sentido de se propor algumas prioridades a serem seguidas pelo Governo do que a inclusão de demandas originárias da sociedade no PPA.

Quanto à metodologia de elaboração do PPA houve, no PPA 2012-2015, uma mudança significativa, quando foi adotada a metodologia proposta pelo Governo Federal. É interessante observar que os técnicos responsáveis pela elaboração do Plano expressaram a expectativa de que essa nova metodologia representava ganhos significativos para o planejamento estadual, quando se compara com a antiga metodologia de elaboração dos planos plurianuais anteriores.

Entretanto, apesar desse ganho, a SEPLAG ainda se defronta com importantes desafios, como por exemplo, a questão da transversalidade das políticas públicas. Nesse sentido, vale salientar que se buscou uma solução estabelecendo um órgão central para a coordenação delas, ficando o Gabinete do Governador encarregado dessa função em sete áreas específicas.

Pode-se concluir que a adoção da nova metodologia de elaboração do PPA cearense representa um importante passo para a modernização do planejamento estadual, entretanto, essas mudanças não se esgotam apenas na elaboração do PPA, dado que ainda existem diversos desafios a serem realizados, principalmente no que tange a área de monitoramento das ações do governo estadual durante o período de vigência do PPA 2012-2015.

Referências

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977. 226p.

CEARÁ. Decreto nº 27.524, de 9 de agosto de 2004. Institui e disciplina o Comitê por Resultados e Gestão Fiscal, o Grupo Técnico de Gestão por Resultados, o Grupo Técnico de Gestão Fiscal e o Grupo Técnico de Gestão de Contas, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Ceará**, Fortaleza, CE, 10 ago. 2004.

_____. Lei nº 13.875, de 07 de fevereiro de 2007. Dispõe sobre o modelo de gestão do Poder Executivo, altera a estrutura da administração estadual, promove a extinção e criação de cargos de direção e assessoramento superior, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Ceará**, Fortaleza, CE, 07 fev. 2007.

_____. Decreto nº 30.457, de 02 de março de 2011. Dispõe sobre o Comitê por Resultados e Gestão Fiscal, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Ceará**, Fortaleza, CE, 03 mar. 2011.

GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ. **Plano Plurianual 2008-2011**: Mensagem do Governo. Fortaleza, 2008.

_____. **Plano Plurianual 2012-2015**: Mensagem do Governo. Fortaleza, 2011a.

_____. **Plano Plurianual 2012-2015**: Projeto de Lei. Fortaleza, 2011b.

_____. **Plano Plurianual 2012-2015**: Lei nº 15.109, de 02 de janeiro de 2012. Fortaleza, 2011c.

HOLANDA, M.C. et al. O Modelo Aplicado de Gestão Pública por Resultados (GPR) no Estado do Ceará. In: HOLANDA, M.C. (Org.) **Ceará: a prática de uma gestão pública por resultados**. Fortaleza: IPECE, 2006, p. 55-76.

HOLANDA, M.C. et al. Implementing Results-Based Management at the subnational level. In: ASHBOURNE, E.; KUIL, I.; LEGER, D.; KOLKER, E.. (Org.). **Sourcebook on emerging good practices in Managing for Development Results**. 3 ed. Washington, D.C.: World Bank, 2008, v. , p. 59-63.

LIMA, P.D.B. **A excelência em gestão pública**: a trajetória e a estratégia do Gespública. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2007.

MARTINS, G.B. **Estudo de caso**: uma estratégia de pesquisa, 2.ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MEDEIROS, A.C.C. **GPR no Ceará**: Prática de Gestão em Busca de Resultados. III

CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 3. Brasília (DF), 2010.

Disponível em <http://www.consad.org.br/sites/1500/1504/00001874.pdf>. Acesso em 12 de Jul 2010.

MEDEIROS, A.C. ; ROSA, A.L.T. ; NOGUEIRA, C.A.G. Gestão pública por resultados: uma análise comparativa entre os modelos do Ceará e do Canadá. Encontro Economia do Ceará em Debate, 4. Fortaleza (CE), 2008. **Anais...** Fortaleza: IPECE, 2008, versão em CD-ROM.

SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E GESTÃO DO ESTADO DO CEARÁ – SEPLAG. **Plano Plurianual 2008-2011** (Apresentação). Fortaleza, 2007.

_____. **Manual de revisão 2010/2011 – Plano Plurianual 2008-2011** (Apresentação). Fortaleza, 2009.

_____. **Mapp Gestão** (Apresentação). Fortaleza, 2010.

_____. **Manual para elaboração do Plano Plurianual 2012-2015**. Fortaleza, 2011a.

_____. **Estrutura Metodológica do PPA Estadual 2012-2015** (Apresentação). Fortaleza, Jun. 2011b.

_____. **Planejamento Participativo e Regionalizado: Oficinas Regionais – PPA 2012-2015 – Caderno da Região Metropolitana de Fortaleza**. Fortaleza, Jun. 2011c.

_____. **Manual de revisão do Plano Plurianual 2012-2015**. Fortaleza, 2012a.

_____. **Revisão do Plano Plurianual 2012-2015** (Apresentação). Fortaleza, Ago. 2012b.

_____. **Guia para elaboração de propostas no Mapp Gestão**. Fortaleza, 2012c.

_____. **Planejamento 2012 - Monitoramento PPA/GPR** (Apresentação). Fortaleza, Abr. 2012d.

VERGARA, S. **Métodos de pesquisa em Administração**, 4.ed. São Paulo: Atlas, 2010.

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 3.ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.