

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS**

Flávio Ramos Falcão

**DESCRIÇÃO DO PAPEL DOS GESTORES NA ELABORAÇÃO DO PLANO
PLURIANUAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**

Porto Alegre

2010

Flávio Ramos Falcão

**DESCRIÇÃO DO PAPEL DOS GESTORES NA ELABORAÇÃO DO PLANO
PLURIANUAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para aprovação na disciplina de Trabalho de Conclusão do Curso de Administração.

Orientador: Prof. Dr. Clézio Saldanha dos Santos

Porto Alegre

2010

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho a todas as pessoas que colaboraram para o meu desenvolvimento individual, profissional e acadêmico, em especial, à minha família.

AGRADECIMENTOS

À Nosso Senhor, por motivos de seu conhecimento;

À UFRGS pelo ensino público e de qualidade, bem como à Escola de Administração pela excelência do ensino e pela infra-estrutura adequada da Escola de Administração;

Aos excelentes professores pela dedicação e pela transmissão de conhecimentos, e especialmente aos Prof. Dr. Clézio Saldanha dos Santos, pela orientação na realização deste trabalho e ao Prof. Jorge Luiz Passini, meus primeiros mestres na Administração Pública;

À minha família, que sempre me apoiou em todos os meus projetos, mesmo os de “longa” duração, bem como à minha mais nova família que me acolheu de braços abertos como se fosse um filho;

Aos colegas da vida profissional na PROCERGS, que muito me incentivaram em especial aos analistas com quem trabalhei e trabalho, Silvio Néri de Oliveira e Sérgio Antônio Grings, sendo que com este último no sistema SISPLAG;

Aos funcionários da SEPLAG/RS pelo seu auxílio neste trabalho e especialmente ao Sr. Rogério Correa Fialho pela sua atenção;

E finalmente aos grandes amigos e amigas que fiz na vida e aos colegas de faculdade e nestes em especial à Caroline Prates, Éder Yábel, Fabrício Goulart e Ronaldo Bôanova, pelo companheirismo nos trabalhos em grupo e pelo que me ensinaram.

RESUMO

O presente estudo tem por objetivo analisar o papel dos gestores na elaboração do PPA estadual. Plano Plurianual é um dos primeiros compromissos legais de um mandato. Um planejamento em grande escala, que envolve o governo como um todo. Uma obrigação legal da constituição de 1988 que está sendo aperfeiçoada e se pretende que seja um verdadeiro norteador das políticas públicas. Se tendo em mente que sem gestores não há administração.

Palavras-chave: Planejamento. Objetivo estratégico. Gestores.

ÍNDICE DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Orientação para a elaboração do PPA.....	47
Figura 2 – Cenário de Futuro.....	50
Figura 3 – Abordagem e Ferramentas Utilizadas.....	51
Figura 4 – Regionalização do PPA 2008-2011.....	53
Figura 5 – Regiões Funcionais e COREDEs.	55
Figura 6 – Estrutura da SEPLAG/RS. Fonte: SEPLAG/RS.....	60
Figura 7 – Organograma PROCERGS.	63
Figura 8 – Tela de Login do Sistema SISPLAG.	65
Figura 9 – Tela de Entrada de dados do Sistema SISPLAG.	65
Figura 10 – Programa do PPA de Pernambuco – Mostrando a sua Regionalização.	69
Figura 11 – Momento 1 do Monitoramento de Objetivo Estratégico.....	71
Figura 12 – Momento 2 do Monitoramento de Objetivo Estratégico.....	71
Figura 13 – Momento 3 do Monitoramento de Objetivo Estratégico.....	72
Figura 14 – Momento 4 do Monitoramento de Objetivo Estratégico.....	73
Figura 15 – Momento 5 do Monitoramento de Objetivo Estratégico.....	73

LISTA DE TABELAS

Tabela de alguns prazos de envio das Leis Orçamentárias	70
--	-----------

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABOP - Associação Brasileira de Orçamento Público
AFE - Sistema de Administração Financeira do Estado
A.L. - Assembléia Legislativa
BACEN - Banco Central do Brasil
BASA, Banco da Amazônia S/A
BB, Banco do Brasil
BNB, Banco do Nordeste do Brasil
BNDES, Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social
CEF - Caixa Econômica Federal
CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CONFAZ - Conselho Nacional de Política Fazendária
COREDE - Conselhos Regionais de Desenvolvimento
DEPLAN - Departamento de Planejamento Governamental da SEPLAG – RS
FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador
FGTS – Fundo de Garantia de Tempo de Serviço
FINEP Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP)
GTI - Grupo de Trabalho Interministerial
IBAM - Instituto Brasileiro de Administração Municipal
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica e Social Aplicada
LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA - Lei Orçamentária Anual
MEFP – Ministro de Estado da Economia, Fazenda e Planejamento
MINIPLAN - Ministério do Planejamento e Coordenação
MOG - Ministério do Orçamento e Gestão
MTO - Manual Técnico de Orçamento
OGU - Orçamento Geral da União
OPI - Orçamento Plurianual de Investimento
PAEG - Plano de Ação Econômica do Governo
PND - Planos Nacionais de Desenvolvimento
PPA - Plano Plurianual

PROCERGS - Companhia de Processamento de Dados do Estado do Rio Grande do Sul

SEO - Sistema de Elaboração do Orçamento

SEPLAG - Secretaria do Planejamento e Gestão do RS

SEPLAN/PR - Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República

SOF Secretaria de Orçamento Federal (Ministério do Planejamento e Orçamento)

SPA- Secretaria de Planejamento e Avaliação (Ministério do Planejamento e Orçamento)

STN - Secretaria do Tesouro Nacional

SFC - Secretaria Federal de Controle Interno

SRF - Secretaria da Receita Federal (SRF)

SEST - Secretaria de Coordenação e Controle das Empresas Estatais

SIEST - Sistema de Informações das Estatais

SWOT - *Strengths-Weakness-Opportunities-Threats*

TIC - Tecnologia de Informação e Comunicações

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	9
2. OBJETIVOS.....	11
3. REFERENCIAL TEÓRICO.....	12
3.1. PLANEJAMENTO ESTATAL.....	12
3.2. TIPOS DE PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL.....	13
3.2.1. PLANEJAMENTO TRADICIONAL.....	13
3.2.2. PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO.....	13
3.2.3. PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL.....	14
3.2.4. PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO.....	16
3.2.5. NÍVEIS DE PLANEJAMENTO.....	16
3.3. PLANO PLURIANUAL (PPA).....	17
3.4. O PPA NA UNIÃO.....	19
3.5. SISTEMA DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO.....	19
4. METODOLOGIA.....	23
5. A IMPLANTAÇÃO DO PPA NA UNIÃO.....	24
5.1. O PRIMEIRO PPA DA UNIÃO.....	29
5.2. O SEGUNDO PPA DA UNIÃO.....	30
5.3. A MUDANÇA DE PARADIGMA.....	31
5.4. O PROBLEMA DO PROGRAMA.....	38
6. O PPA NO RIO GRANDE DO SUL.....	44
6.1. ETAPAS DO PPA ESTADUAL.....	46
7. ANÁLISE DO PAPEL DOS GESTORES.....	56
7.1. PAPEL DOS GESTORES NA ELABORAÇÃO:.....	56
8. CARACTERIZAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES.....	59
8.1. SEPLAG/ RS.....	59
8.1.1. COMPETÊNCIAS.....	59
8.1.2. ESTRUTURA.....	60
8.2. PROCERGS.....	61
8.2.1. VALORES.....	61
8.2.2. VISÃO.....	62
8.2.3. OBJETIVOS.....	62
8.2.4. PRINCIPAIS ATIVIDADES.....	62
8.2.5. ESTRUTURA ORGANIZACIONAL.....	63
9. SISTEMA INFORMÁTICO DE SUPORTE AO PPA ESTADUAL.....	64
10. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	68
11. CONCLUSÃO.....	75
12. REFERÊNCIAS.....	77
13. ANEXO A - PEC 204/2010.....	79
14. ANEXO B – MANUAL DO SISPLAG.....	83
15. ANEXO C - TRANSCRIÇÃO DE ENTREVISTA COM LUIZ ANTONIO MOURA CESAR – ASSESSOR DE PLANEJAMENTO DA PROCERGS.....	86
16. ANEXO D - TRANSCRIÇÃO DE ENTREVISTA COM SÉRGIO ANTÔNIO GRINGS – ANALISTA DE SISTEMAS DA PROCERGS.....	87
17. ANEXO E - TRANSCRIÇÃO DE ENTREVISTA COM ROGÉRIO CORREA FIALHO - ANALISTA DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO DA SEPLAG/RS.....	89
18. ANEXO F - DECRETO Nº 47.139, DE 05 DE ABRIL DE 2010.....	97
19. BOLETIM ESCOLAR.....	104

1. INTRODUÇÃO

O Planejamento é uma ferramenta necessária (e, por força de lei, obrigatória) para que os governos possam definir e alcançar seus objetivos. Esses objetivos podem variar de acordo com as circunstâncias, ou de acordo com as idéias de quem está no poder. Porém, todos os objetivos de um governo devem levar, em tese, a um único fim: o bem estar social, o bem estar de toda a população. Este objetivo de longo prazo é de obtenção complexa. É necessário pensar em cenários de longo prazo. Mais do que o horizonte de um mandato.

A constituição de 1988 consolida o planejamento estatal com o Plano Plurianual, obrigando os entes federados, união, estados e municípios a elaborar esta lei e indicar que ele norteie os programas e ações do governo.

O questionamento que se espera responder com este trabalho é como no ente federado do estado do Rio Grande do Sul foi e é gerenciada a elaboração e revisão do PPA pela secretaria de planejamento e gestão (SEPLAG/RS) principalmente pelo ponto de vista dos seus gestores, mas também como ocorre este processo nos órgãos e como atua o suporte de sistemas de TIC (Tecnologia de Informação e Comunicações), com a expectativa de se sugerir aperfeiçoamentos para este processo.

Devido à força de lei, após um novo governo assumir, este tem a obrigação de criar, emendar e aprovar o seu PPA. Este é uma tarefa que envolve todos os órgãos do governo, tanto os quadros políticos quanto o corpo funcional. Sendo o PPA o plano de médio prazo (quatro a cinco anos em oposição à curto prazo, que é o período de um ano e longo prazo, cinco, dez ou mais anos) que norteia todo um mandato, seus programas e ações, bem como os seus orçamentos de tal modo que estes não firmam as diretrizes nele contidas.

Levando-se em conta, portanto, o papel central do PPA no planejamento governamental, se pretende realizar o estudo da sua implementação, acompanhamento e revisão. Como é praxe na administração pública, o aspecto legal é o componente principal. Conforme Meirelles apud Santos (2006, p. 20)

Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na administração pública só é permitido fazer o que a lei autoriza.

Para uma análise mais correta ele será estruturado em três partes: a primeira introduz o assunto e contextualiza-o; a segunda refere-se à revisão bibliográfica e a terceira, foca as situações enfrentadas pelos gestores e as decisões tomadas por estes.

O que se pretende é registrar como foi o gerenciamento da mudança, que neste caso foi gerada por mudança de legislação constitucional. Espera-se, ao final, ter se não apenas um registro de um caso no passado, mesmo este sendo de importância, mas que em situações semelhantes no futuro se tenha subsídios para os tomadores de decisão.

2. OBJETIVOS

Objetivo Geral:

Descrever o papel dos gestores na elaboração do PPA do estado do Rio Grande do Sul

Objetivos Específicos:

Descrever as etapas do PPA.

Levantar as necessidades nestas etapas e especialmente na etapa da elaboração.

Discutir o papel dos gestores desse processo de elaboração.

3. REFERENCIAL TEÓRICO

3.1. PLANEJAMENTO ESTATAL

De Toni (2002) mostra que no senso comum, a palavra "planejamento" está associada a alguns conceitos pejorativos sobre a atividade do planejamento ou sobre o papel dos planejadores. Mesmo em empresas privadas, o planejamento é visto como um processo abstrato dissociado da ação. No setor público, a tradição do planejamento autoritário e tecnicista é, em parte, culpada pela rejeição. A frase tão usual "planejar é uma coisa, fazer é outra..." revela, com freqüência, a ridicularização do esforço de planejamento na organização de sistemas públicos ou privados. A dicotomia "plano versus ação" opõe processos supostamente antagônicos, mas que, na verdade, são parte de um único momento: é na ação concreta que o plano é decidido e prova sua importância.

Santos (2006) observa que o planejamento costuma figurar como a primeira função administrativa, exatamente por ser aquela que serve de base para as demais. Ele determina, antecipadamente, o que se deve fazer, quais os objetivos a serem atingidos, quais controles serão adotados e que tipo de gerenciamento será pertinente para alcançar resultados satisfatórios.

De Toni (2002, p.957) afirma:

Muitos pensam, ainda, que o planejamento é um rito formal desprovido de substância. Esse preconceito está muito associado com o próprio elitismo intelectual que o planejamento tradicional e seus defensores construíram ao longo de décadas, venerando modelos abstratos e inúteis, particularmente modelos que abusavam de técnicas econométricas fundamentadas em pressupostos irrealis e previsões sempre equivocadas. Nesse caso, será sempre verdade o ditado que diz ser o improvisado sempre preferível ao planejamento malfeito, isto é, burocrático, formalista. O ritualismo mata o "bom" planejamento e condena à mediocridade dirigentes e funcionários. No mercado das consultorias organizacionais, é comum o surgimento de "novas" técnicas e modelos esotéricos de planejamento ou temas afins. As siglas proliferam-se e poucas delas têm realmente conteúdo prático e a aplicabilidade necessária. Quando se caminha para níveis cada vez mais abstratos de raciocínio, variáveis cada vez mais agregadas e grandes sínteses políticas, é muito fácil descolar-se da realidade concreta, e essa armadilha tem apanhado muitos "planejadores". Nessa situação, é sempre recomendável associar à intuição e o bom senso a *expertise* que falta para muitos - às técnicas e modelos mais estratégicos.

Feitas estas ressalvas, Santos (2006), mostra que o propósito do planejamento governamental é definir objetivos para o futuro e os meios para alcançá-los, de maneira que as transformações ocorridas na comunidade na qual o governo pretende intervir não

sejam determinadas, simplesmente, por circunstâncias fortuitas ou externas, mas pelo resultado de decisões e propósitos gerados por alguns ou todos os seus habitantes.

3.2. TIPOS DE PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

Segundo Santos (2006), o planejamento governamental tem por propósito definir objetivos para o futuro e os meios para alcançá-los, de tal modo que as transformações na comunidade em que o governo está intervindo não sejam determinadas simplesmente por circunstâncias externas ou fortuítas, mas como resultado de decisões e propósitos gerados por alguns ou todos os seus habitantes.

3.2.1. Planejamento Tradicional

Segundo Santos (2006), o planejamento tradicional, ou normativo, é o processo de decisão que objetiva uma combinação ótima de atividades em uma área específica; por meio deste planejamento a utilização dos instrumentos de política será coordenada, considerando os objetivos do sistema e as limitações impostas pelos recursos disponíveis. Os planos poderão ser feitos e revistos com certa regularidade, mas serão estáticos entre cada revisão. Já o planejamento tende a ser centralizado.

Foi para defender-se dos imprevistos e dos possíveis abusos das tarifas e impostos, que a sociedade conquistou, politicamente, o direito de conhecer e concordar antecipadamente com o volume de recursos que o governo pretende arrecadar e aplicar em cada exercício. Isso na forma de orçamentos aprovados pelos seus representantes. Essa foi a razão política que tornou a prática orçamentaria uma obrigatoriedade constitucional do setor público, quer na forma de orçamentos anuais, quer de diretrizes orçamentarias ou orçamentos plurianuais de investimentos.

3.2.2. Planejamento Estratégico

Segundo Santos (2006), planejamento estratégico corresponde ao estabelecimento de um conjunto de providências a serem tomadas pelo gestor, considerando que o futuro tende a ser diferente do passado. Ele tem o pressuposto de que a organização só sobrevive se executar bem algumas de suas funções no meio em que atua, e considera

seu posicionamento comparando-o a outras organizações que desempenham a mesma função (ou funções similares, ou complementares).

O planejamento estratégico objetiva ser um processo contínuo e sistemático de tomada de decisões, em que os planos são permanentemente revistos conforme as circunstâncias vão evoluindo, e não segundo um calendário preestabelecido. Portanto, ele será um apuramento do planejamento tradicional, que não o exclui, mas o enquadra. O planejamento estratégico, que se reflete no todo de uma organização, tende a ser de responsabilidade dos diretores e presidentes. Nele, serão tomadas decisões presentes que irão produzir efeitos futuros, os quais poderão ser positivos ou negativos, dependendo exclusivamente de um planejamento abrangente e de uma decisão acertada.

Este tipo de planejamento consiste em um conjunto de tomada deliberada e sistemática de decisões, envolvendo empreendimentos que afetam ou deveriam afetar, toda a organização, por longos períodos de tempo. Devido a seu longo prazo, que não possui uma previsão definida (pode ser três, cinco anos ou mais) e por se defrontar com incertezas, o planejamento estratégico tem suas decisões baseadas em julgamentos, e não em dados.

3.2.3. Planejamento Estratégico Situacional

Segundo Santos (2006), foi sistematizado originalmente pelo economista chileno Carlos Matus, quer controlar a forma como o planejamento é efetuado. Concebe o planejamento como um conjunto de propostas de soluções de problemas (inter-relacionados ou não), mas que se apresentam em diferentes momentos, estando sujeitos a forças de distintas naturezas, em função dos agentes envolvidos e da situação do ambiente. Utilizado principalmente em ambientes turbulentos que requerem planos e ações rápidas, o processo do planejamento estratégico situacional não atua de forma homogênea para todos os problemas ou situações, mas possui momentos ou períodos em que predomina um aspecto do planejamento, sendo apoiado pelos demais. Se a solução for considerada adequada, são alocados os recursos humanos, financeiros e de poder necessários à implementação. De forma contínua, avalia-se a situação atingida e compara-se à desejada, a fim de definir ajustes. O planejamento deve ser baseado na busca pela solução de problemas, definindo estes como uma situação indesejável que

possa sofrer ajuste ou modificação, por intermédio da atuação de um agente decisor ou ator.

Tem a proposta de que as ações, tanto individuais como organizacionais, podem ser classificadas em três tipos de variáveis, as quais explicam suas naturezas:

- intenções potenciais de ação, cujo limite é a imaginação;
- intenções reais de ação, correspondentes às demandas e às necessidades;
- capacidade de ação, cujo limite é a disponibilidade de recursos.

O modelo apresenta a característica distintiva de explicitar a relação entre o plano e o orçamento. Segundo o autor, pode-se definir o espaço de atuação governamental como composto por seis "regiões", que são definidas em função da natureza da operação, da atividade e da utilização ou não de recursos orçamentados.

A forma de representação demonstra claramente que o plano e o orçamento se inter-relacionam. O plano deve conter todas as ações, independente da necessidade de recursos financeiros ou orçamentários. O orçamento contém a representação monetária de parte do plano, além de necessidades de recursos que não são abarcadas pelo plano, como as atividades de não-produção, por exemplo.

Se concebe que existe uma sequência de etapas a serem cumpridas no processo de produção social. Tais etapas constituem momentos ou ocasiões nas quais algumas características específicas podem ser reconhecidas:

- momento explicativo: nesta fase, procura-se explicar e definir as situações, buscando as relações entre os vários agentes e atores, além das relações entre as estruturas;
- momento normativo: esta fase compreende um conjunto de decisões por parte do agente responsável, as quais definirão as alternativas de soluções;
- momento estratégico: esta etapa é caracterizada pela análise da viabilidade e avaliação dos objetivos e metas, considerando-se as possíveis estratégias em função do comportamento dos demais agentes e das capacidades envolvidas;
- momento tático-operacional: esta etapa compreende a implantação e a execução do plano, e é nela que são mobilizados os recursos necessários.

No entanto, chama a atenção o fato de que o conceito de sequência não tem um começo, um meio e um fim. Diante da diversidade de situações que um ator administra, algumas ocorrem em determinado momento, enquanto outras acontecem em outro.

3.2.4. Planejamento Participativo

Segundo Santos (2006), o planejamento participativo constitui um processo político, um contínuo propósito coletivo, uma deliberada e amplamente discutida construção do futuro da comunidade, onde participa o maior número possível de membros de todas as categorias que a constituem. É um processo político vinculado à decisão da maioria, tomada pela maioria e em benefício da maioria.

A metodologia é a mesma de qualquer planejamento, mas o que caracteriza o planejamento participativo é exatamente a presença ativa, consciente, deliberada e decisiva da comunidade, por meio dos líderes mais autênticos das diversas categorias que a compõem. A elaboração do plano, dos programas e dos projetos que o constituem deverá ser feita em íntima colaboração entre a equipe técnica e a comunidade. Após essa etapa, segue-se normalmente à discussão daqueles, às suas correções e à sua aprovação, para, depois, passarem à implantação.

3.2.5. Níveis de Planejamento

Segundo Santos (2006) existem três níveis dentro de uma organização que podem ser alvo de planejamento, os níveis estratégico, tático e operacional

a) Estratégico

Neste nível de planejamento se procura especificar como alcançar os objetivos organizacionais. Nesta categoria, todos os níveis da organização são envolvidos, bem como recursos, habilidades e potencialidades.

O planejamento no nível estratégico, por ser genérico e abrangente, deve ser dividido em planos táticos, desenvolvidos no nível intermediário da organização, cada qual voltado para o seu departamento. É preciso considerar que cada plano tático precisa ser desdobrado em vários planos operacionais

b) Tático

Nível de planejamento de âmbito departamental, de médio a curto prazo, e procura atingir objetivos do departamento com os seus recursos.

c) Operacional

Planejamento para cada tarefa ou atividade e é de curto prazo, utiliza metas específicas, programas, procedimentos, métodos ou normas.

3.3. PLANO PLURIANUAL (PPA)

De acordo com Giacomoni (2007), a Lei do PPA se constitui na síntese dos esforços de planejamento de toda a administração pública, orientando a elaboração dos demais planos e programas de governo, assim como do próprio orçamento anual. De acordo com a norma constitucional os planos e programas nacionais, regionais e setoriais devem ser vinculados ao PPA e devem ser elaborados em consonância. As disposições constitucionais não regulam apenas a União, mas tem caráter de norma geral para todos os entes da Federação.

Para haver integração entre planejamento e orçamento, o orçamento anual é o instrumento de curto prazo (um ano) que torna operacional os programas setoriais e regionais de médio prazo (quatro anos). Estes cumprem o marco fixado pelos planos nacionais. Nestes últimos estão definidos os grandes objetivos e metas, os projetos estratégicos e as políticas básicas. Assim se busca em componentes do sistema de planejamento os principais elementos e informações utilizados na elaboração da proposta orçamentária.

As normas gerais para os temas orçamentários desde o final da década de 30 são de competência da União, a sua formulação, e estas têm que ser observadas por todos os entes Federados. Por outro lado a obrigatoriedade de uma sistemática de planejamento nas várias esferas do governo surgiu apenas com a constituição de 1988. Antes dela cada ente federado tinha liberdade legislativa neste campo.

De acordo com o §1º do artigo 165 da constituição federal a lei do PPA estabelecerá:

- de forma regionalizada,
- as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal,
- para as despesas de capital e
- outra delas decorrentes e
- para os programas de duração continuada.

O Período de vigência do PPA cobrirá o período do segundo ano do mandato até o final do primeiro exercício do mandato subsequente. O PPA tem assim a mesma duração do mandato do chefe do poder executivo, mas não coincide totalmente com este, pois é elaborado no primeiro ano do mandato e continua sendo aplicado quando do primeiro ano do posterior mandato enquanto o plano que lhe é pertinente está sendo elaborado.

De acordo com o site da SEPLAG/RS:

O Plano Plurianual - PPA resulta de lei de iniciativa do Poder Executivo que estabelece as diretrizes, objetivos e metas da administração pública estadual para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. De acordo com a Constituição Federal, o PPA deve ser elaborado no primeiro ano de uma gestão.

O PPA é um o instrumento coordenador de todas as ações governamentais e, como tal, orienta as Leis de Diretrizes Orçamentárias- LDOs e os Orçamentos Anuais - LOAs, bem como todos os planos setoriais instituídos durante o seu período de vigência que é de quatro anos.

Define a ação do Governo no quadriênio, imprimindo uma diretriz estratégica aos orçamentos anuais. Tem a qualidade de promover a articulação entre as instâncias executivas da administração pública, proporcionando a base para a construção das ações integradas em articulação com as da iniciativa privada, do terceiro setor e das demais esferas de governo. Permite a concepção de programas intersetoriais, multissetoriais ou a identificação de temas transversais visando o desenvolvimento socioeconômico. Promove a eliminação de duplicidade de esforços e de gastos visando à eficiência e eficácia das ações governamentais.

Para o Sistema de Elaboração do Plano Plurianual foi desenvolvida uma ferramenta específica – o SISPLAG, que permite, além de ações de elaboração e revisão do PPA, o acompanhamento das realizações do Governo, suprimindo a demanda por informação sobre a execução de programas e projetos, permitindo a elaboração de relatórios de acompanhamento do Plano Plurianual entre outros.

(Disponível em (<http://www.seplag.rs.gov.br/>), acesso em 01/11/2010)

3.4. O PPA NA UNIÃO

Com a criação do Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes orçamentárias (LDO) se valorizou o planejamento. As administrações têm que elaborar planos de médio prazo e estes tem que manter vínculos estreitos com os orçamentos anuais (de curto prazo). Ao se definir detalhadamente a composição da Lei Orçamentária Anual (LOA) a constituição de 1988 obriga a observância do princípio da universalidade, ou seja, a inclusão de todas as receitas e despesas no processo orçamentário comum.

Essa separação em três partes é meramente instrumental, pois, por força do princípio constitucional da unidade, o orçamento é uno, mas se materializa nestes três documentos distintos, que se harmonizam e se integram, compatibilizando-se tais modalidades, com o planejamento global econômico e social. O PPA deve estabelecer a ligação entre as prioridades de médio prazo com a LOA. Assim o planejamento de cada ano não pode contrariar as determinações constantes no PPA.

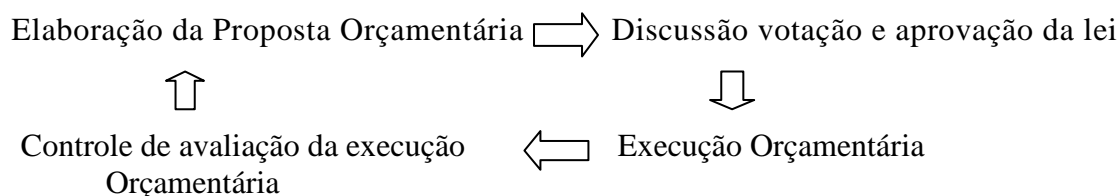
3.5. SISTEMA DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO

De acordo com Giacomoni (2007) no estudo do orçamento público, tão importantes quanto às questões conceituais e de estrutura são os aspectos ligados ao seu processo, a sua dinâmica.

A lei orçamentária é apenas um momento em um processo complexo, com várias etapas antes e após esta. Para a correta compreensão destas etapas, temos que definir estrutura e processo. Pode-se associar sistema a “estrutura” e processo a “funcionamento”. Temos de ter o cuidado que aqui as estruturas (subsistemas do sistema maior) podem ser dispostas visando determinar (orientar) o curso dos processos, como esses podem condicionar o desenho das estruturas.

A lei do orçamento com seus anexos é o que se pode denominar de sistema orçamentário. Ao contrário do que acontecia no passado, hoje o orçamento deve ser visto como parte de um sistema maior integrado por planos e programas de onde saem às definições e os elementos que vão possibilitar a sua própria elaboração.

Abaixo está representado o processo orçamentário, o qual também é denominado ciclo orçamentário, com suas quatro etapas.



Adaptado de Giacomoni (2007, p. 207)

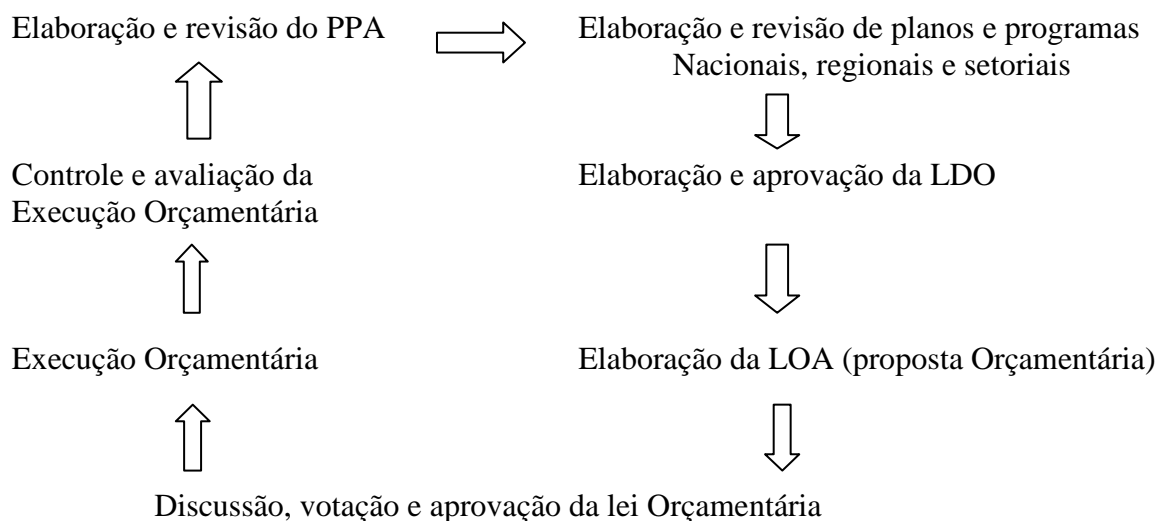
O processo orçamentário não pode ser visto como auto-suficiente, já que é a primeira etapa do ciclo que se renova anualmente - Elaboração da proposta orçamentária é, em grande parte, resultado de definições constantes de uma programação de médio prazo que, por sua vez, detalha planos de longo prazo.

No Brasil, o processo de planejamento e orçamento é concebido pela Constituição Federal com duas modalidades de planos. A primeira envolve os chamados planos de desenvolvimento econômico e social e está a serviço da concepção do Estado intervencionista. Tais planos assumem papel determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. A segunda modalidade é o plano plurianual, voltado à programação da administração pública e claramente idealizado como guia plurianual para as autorizações orçamentárias anuais.

A Constituição atribui ao PPA grande importância e esta é medida pelas seguintes características principais: A vasta abrangência dos conteúdos integrantes do plano plurianual, ou seja, o estabelecimento, de forma regionalizada, das diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. Portanto a elaboração dos planos e programas nacionais, regionais e setoriais deve ser feita em consonância com o plano plurianual e nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.

A integração entre plano plurianual e orçamento anual é ainda melhor explicitada por meio do papel exercido pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que fornece a orientação para a elaboração dos orçamentos anuais, tem por finalidade destacar da programação plurianual as prioridades e metas a serem executadas em cada orçamento.

O processo integrado de planejamento e orçamento está demonstrado abaixo:



Adaptado de Giacomoni (2007, p. 209)

O autor Giacomoni (2007) faz uma crítica ao modelo de planejamento e da integração entre o planejamento e o orçamento, pois, segundo ele, este modelo de planejamento descrito até aqui não é aceito de forma unânime pelos especialistas. Ao contrário, tem crescido o número dos que descrevem das possibilidades de esse modelo ajudar especialmente os países subdesenvolvidos a minorarem seus problemas e a aspirarem a melhores dias.

Segundo Albert Waterston, apud Giacomoni (2007) "Embora os planos de desenvolvimento tenham proliferado e as técnicas por eles utilizadas sejam melhores, a taxa anual média de crescimento do produto interno real nos países menos desenvolvidos não demonstra qualquer melhoria sensível na América Latina desde os anos 50, chegando mesmo a declinar na Ásia Meridional e do Sudeste." (Giacomoni, 2007, p. 209)

Este mau resultado seria consequência da instabilidade política e da incerteza econômica além da deficiência técnica, a falta de dados e a inexistência de sistemas administrativos adequados. Assim o modelo de planejamento baseado em planos de longo e médio prazo seria inviável. Este autor recomenda o abandono dos planos globais de longo e médio prazo e a adoção de sistema que dê ênfase ao plano anual associado a programas setoriais plurianuais.

Em outro estudo, Waterston volta a criticar esse tipo de planejamento, por ele denominado "convencional". Em sua nova tese, considera que não são satisfatórios os resultados do planejamento, seja urbano, regional ou nacional. Pois, segundo o autor, a

razão mais importante é que o planejamento convencional não satisfaz as necessidades sociais. E aí é que existem as maiores razões para se afirmar que o planejamento convencional fracassa, pois é justamente aí que costuma ser maior o abismo entre as aspirações e os resultados obtidos. Já que não se resolve a questão básica, que é a crescente desigualdade de renda. Para Waterston, a solução está em aplicar um método de planejamento centrado nos problemas que devem ser resolvidos.

Para Aaron Wildavsky, (apud Giacomoni, 2007, p. 210) provavelmente o mais importante crítico do método que integra o orçamento ao planejamento, "o principal fator determinante do tamanho e do conteúdo do orçamento deste ano é o orçamento do ano passado". Existiria, com isso, pouca flexibilidade quando da elaboração de cada novo orçamento. Decisões tomadas há bastante tempo incluíram programas no orçamento. Estes tendem a se perpetuar a cada nova elaboração, assim além de não cederem lugar a outros, esses programas acabam levando vantagem na luta por eventuais recursos novos em um processo de apropriação. Negando-se, assim, a desejada integração entre o planejamento e o orçamento.

4. METODOLOGIA

A estratégia escolhida para o presente trabalho foi o de estudo de caso, conforme YIN (2005 p.40) se trata de estudo em que enfrenta uma situação tecnicamente diferenciada em que existirão muito mais variáveis de interesse do que pontos de dados, assim conta com múltiplas fontes de evidência, com os dados precisando convergir de maneira triangular, e beneficia-se do desenvolvimento anterior das proporções teóricas para orientar a coleta e análise de dados.

Foi assim realizada uma pesquisa bibliográfica, sendo também analisados documentos principalmente os gerados pela SEPLAG/RS para a orientação da elaboração/acompanhamento do PPA estadual.

Também foram realizadas entrevistas semi estruturadas com os principais atores deste processo, principalmente com um Analista de Planejamento, orçamento e Gestão, O Sr. Rogério Correa Fialho, lotado no Departamento de Planejamento Governamental da Secretaria do Planejamento e Gestão do Estado do Rio Grande do Sul. Outra foi uma entrevista com o Analista responsável pelo suporte de TIC ao PPA, o Sr Sérgio Antônio Grings, que trabalha na PROCERGS no Setor DAS/SEG. Em uma escala menor foram realizadas consultas as leis dos PPAs propriamente ditos e até mesmo consultas técnicas ao banco de dados do sistema de suporte informático ao processo. Isto foi realizado para garantir que todos os tópicos de interesse fossem abordados. Pois a própria definição de estudo de caso determina, também, seu escopo. Conforme Yin (2005, p. 32):

Estudo de caso é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos.

A maior parte das informações foi coletada via as entrevistas com os gestores, colaboradores e usuários dos sistemas de suporte de TI à elaboração do PPA. As questões tratadas se relacionavam à percepção dos agentes quanto as suas atividades, na identificação dos problemas gerenciais e nas dificuldades enfrentadas dentro deste processo, além das percepções sobre toda a solução gerada no estado.

5. A IMPLANTAÇÃO DO PPA NA UNIÃO

Segundo Garcia (2000, p. 5) a constituição de 1988 alterou, em profundidade, o marco conceitual e metodológico para a elaboração e gestão do Plano Plurianual (PPA) e dos orçamentos públicos. Ele nos lembra que:

A reflexão apresentada a seguir é feita com o objetivo de contribuir para uma transformação que se julga necessária e cujo sentido é promissor. O esforço será o de, contextualizando o processo, olhar para detalhes que muitas vezes escapam aos condutores das mudanças, buscando identificar limites e possibilidades e oferecer, quando possível, contribuições para o aprofundamento da mudança. Isso porque a nossa história é repleta de boas intenções que não se afirmam, de leis que não *pegam* e de reformas que não vingam, por serem esquecidos detalhes conceituais, processuais, culturais e outros, necessários à sua implementação.

Pode-se, hoje em 2010, afirmar que esta transformação ocorreu, mas o que este autor levantou foi de relevância. O autor comenta o PPA nacional, mas vale lembrar que é este que norteia o dos outros entes federados.

Ele começa com o ponto de partida da constituição federal de 1988, que em seu artigo 165, cria o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e unifica os orçamentos anuais (Fiscal, Seguridade Social e de Investimento das Estatais) no Orçamento Geral da União (OGU).

“A lei que instituir o Plano Plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de natureza continuada” (art. 165, § 1º).

O PPA é concebido para abranger o lapso de tempo que vai do segundo ano de um mandato presidencial ao primeiro ano do mandato subsequente (art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias). A LDO é delineada para fazer a articulação e o ajustamento conjuntural do PPA com o orçamento.

Diz o texto constitucional: “A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento” (art. 165, § 2º).

As LDOs e os orçamentos anuais têm de ser compatíveis com o que dispõe o PPA, bem como todos os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição, ou quaisquer outros instituídos durante um período de governo. Nenhum investimento, cuja execução ultrapassar um exercício financeiro, poderá ser iniciado sem prévia inclusão no PPA, ou sem lei que autorize tal inclusão, sob pena de crime de responsabilidade. As emendas parlamentares à LDO e ao orçamento somente serão apreciadas pela comissão mista pertinente do Congresso Nacional se compatíveis com a lei do PPA (artigos 165, 166 e 167 da Constituição Federal). O PPA é concebido com um

grande coordenador das ações governamentais e com o poder de subordinar a seus propósitos todas as iniciativas que não inicialmente previstas.

O que os constituintes buscavam era criar um instrumento que explicitasse as intenções do governo, desse coerência às ações ao longo do tempo e organizasse consistentemente as intervenções parlamentares nos orçamentos. Era evidente a preocupação em criarem-se condições para o exercício regular da avaliação e do controle das ações e, em particular, das despesas públicas. O artigo 74, incisos I e II da Constituição Federal determina que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de avaliar o cumprimento das metas previstas no PPA e a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União. Exige, ademais, a comprovação da legalidade e a avaliação dos resultados quanto à eficácia e à eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado. Tal processo culminaria com o Congresso Nacional exercendo sua competência exclusiva de, a cada ano, julgar as contas prestadas pelo presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo (art. 49, IX, da Constituição Federal).

Esse conjunto de instrumentos e de determinações tem seu sentido melhor apreendido se levarmos em conta o contexto no qual foi produzido. A Assembléia Constituinte, concluiu seus trabalhos em 1988. O regime militar teve seu fim formal em 15 de março de 1985, quando assumiu o primeiro presidente da República civil em mais de vinte anos. Durante o regime militar, o Congresso Nacional teve seus poderes bastante reduzidos. Os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND) não eram apreciados pelos parlamentares e os orçamentos o eram apenas ritualmente, pois não se podia emendá-los na substância. O mesmo fato também ocorria na prestação de contas do Poder Executivo pelo Legislativo. (Garcia, 2000 p.7)

Não era de se estranhar, portanto, que os constituintes exijam que o Executivo informe suas prioridades, estipule objetivos com clareza, detalhe suas intenções de investimentos e não submeta o Parlamento à política de *pacotes*, principalmente os de natureza tributária, que a cada final de ano apareciam para fazer frente às intermináveis crises de financiamento do gasto público.

Nesta época, se vivia sob elevada inflação, que retirava com rapidez o valor de compra das dotações orçamentárias. Os excessos nominais de arrecadação conformavam outros orçamentos sobre os quais os parlamentares não tinham ingerência alguma. Acrescente-se que a democratização havia trazido à tona grande número de demandas sociais, muita delas canalizadas para o Congresso Nacional, o qual, por sua vez, buscava

inscrevê-las nos planos, programas e orçamentos do governo. Daí a necessidade da explicitação de objetivos, metas e recursos comprometidos e o desejo de consistência entre intenção e gesto, manifestados pelos constituintes quando votaram as matérias referentes ao planejamento, orçamento, controle e avaliação das ações governamentais.

Deve ser recordado, também, que o ambiente político à época da Constituinte era algo conturbado e a institucionalidade do planejamento público encontrava-se em visível deterioração. A crise do regime autoritário se prolongara por quase uma década, devido:

- ao acelerado esgotamento do modelo de financiamento (interno e externo) do investimento público e do privado;
- à conclusão do processo de substituição de importações, sem que se afirmasse como um outro padrão de acumulação sob a vigência da chamada revolução tecnológica;
- à perda de legitimidade dos dirigentes políticos militares;
- ao crescimento das pressões pró-democracia; e
- à insuficiência do planejamento normativo e economicista praticado pelos governos.(Garcia, 2000, p. 8)

O planejamento normativo foi relativamente eficaz em lidar com uma sociedade menos complexa, social e politicamente contida pelo autoritarismo vigente, e conduziu um projeto de modernização conservadora da economia nacional, orientado para levar o país a concluir a 2ª Revolução Industrial sem, contudo, construir um grande e mais homogêneo mercado de massa. O planejamento normativo ganha grande expressão com os Planos Nacionais de Desenvolvimento Econômico, mas já era praticado no PAEG, no Plano Decenal, no Programa Estratégico de Desenvolvimento, no Metas e Bases para a Ação do Governo, anteriores ao ciclo dos PND (I, II, III e I PND da Nova República). O viés economicista se manifestava ao se considerar o planejamento apenas como uma técnica para racionalizar a aplicação exclusiva de recursos econômicos, entendidos como os únicos utilizados no processo de governar.

São ignorados os recursos políticos, organizacionais, de conhecimento e informação, entre todos os outros necessários à condução de uma sociedade multidimensional, mas una. Dessa forma, o reducionismo impôs-se, inapelavelmente.

Os vinte anos (1964/1984) de autoritarismo e economicismo deixam marcas profundas, que influenciam fortemente as visões sobre o tema por parte de intelectuais, técnicos e políticos. A Constituinte, ao trabalhar em ambiente de forte crise econômica e desequilíbrio das finanças públicas nacionais e sob pressão de reivindicações populares antes reprimidas, não consegue superar a concepção normativa e reducionista do planejamento governamental herdada dos militares e seus tecnocratas. Tal dificuldade é revelada não só pelo conteúdo dos artigos da Constituição Federal (art. 165, 166 e 167, principalmente), mas até mesmo pela localização do assunto na estrutura que organiza o texto constitucional. Os artigos referidos integram o Título VI - Da Tributação e do Orçamento, Capítulo II - Das

Finanças Públicas, Seção II - Dos Orçamentos. Ou seja, mesmo com a democratização do país; com a política a ganhar espaço e importância, com a multiplicação dos atores sociais; com o ritmo de produção e difusão das inovações tecnológicas acelerando-se; com o conhecimento e a informação conquistando relevância; com a comunicação ascendendo à condição de recurso de poder e integração; e com a clara percepção de que se ingressara em uma época de rápida mudança de valores culturais; ainda assim, o planejamento governamental foi concebido sob um enfoque normativo e economicista. Ignorou-se a nova e muito mais complexa realidade política, social, cultural e econômica. Não foram considerados os avanços do conhecimento sobre os processos de governo nem as teorias e práticas de planejamento público moderno que buscam integrar as dimensões e os recursos políticos, econômicos, cognitivos, organizativos e outros em uma perspectiva estratégica. À época, já se dispunha de considerável evolução teórica e metodológica na área das ciências e técnicas de governo e, principalmente, de experiências inovadoras e bem sucedidas de planejamento estratégico governamental que poderiam ter informado as formulações dos constituintes. (Garcia, 2000, p. 8)

Garcia (2000) constata que nos países desenvolvidos praticavam-se modalidades diversas de planejamento público como requisito necessário à condução do governo em seu conjunto e não apenas como algo relativo à organização da aplicação de recursos econômicos. Todavia, nada disso foi contemplado quando das definições constitucionais sobre o planejamento governamental.

O Garcia (2000) assim discorre sobre as idéias colocadas na prática, como foram os PPAs dos anos 90. O primeiro PPA viria a ser elaborado pelo governo que ganhasse as eleições de 1989, ano seguinte à promulgação da nova Constituição Federal, e deveria vigorar de 1991 a 1995. O candidato vitorioso, no dia de sua posse na Presidência da República, anunciou uma reforma da estrutura executiva e do sistema da direção do governo que primava pelo simplismo político-administrativo e pelo viés economicista.

Abrem-se aqui parênteses para, em um contraponto com o processo que deu origem ao sistema de planejamento vigente até 1990, permitir-se dimensionar o tamanho do retrocesso experimentado. O planejamento governamental no Brasil ganha formalização e institucionalidade com o governo militar. Além de o planejamento e a programação econômica estarem em voga com a difusão das propostas da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), os militares, por formação, valorizam o planejamento e a estratégia. A criação do Ministério do Planejamento (MINIPLAN) é um marco histórico e político administrativo.

Em pouco tempo, os governantes se dão conta de que o planejamento é um processo que vai além da elaboração de planos. Necessário é, também, supervisionar sua implementação no dia-a-dia. Ao MINIPLAN é atribuída à missão de coordenar a execução dos diversos programas e projetos setoriais que compõem os planos (este passa a ser

denominado Ministério do Planejamento e Coordenação). Com rapidez, estará amadurecido o entendimento de que o planejamento é um instrumento para a condução das ações do governo, o que requer que o órgão responsável saia da mesma linha hierárquica dos demais ministérios e seja deslocado para a órbita da própria Presidência da República, quando é então criada a Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República (SEPLAN-PR).

Ao auge do autoritarismo, estarão associados diversos intentos de legitimação social, e os órgãos responsáveis também passam a lidar com as questões sociais e a contratar para seus quadros não mais apenas economistas, mas sociólogos, antropólogos, geógrafos, educadores, urbanistas, agrônomos, sanitaristas, engenheiros de todas as especialidades, advogados, comunicadores sociais, etc. O economicismo, no entanto, não será superado: permanece a visão de que planejar é racionalizar e aperfeiçoar a aplicação de recursos orçamentários financeiros.

O funcionamento dessa estrutura organizacional se mostrou bastante eficaz, tem que se considerar a vigência do regime autoritário, o caráter normativo de um planejamento com forte viés econômico e o insuficiente desenvolvimento teórico-metodológico do planejamento estratégico público. Tal sistema começa se revelar insuficiente com o aumento da complexidade social, política e econômica que se evidencia a partir dos anos 80. A transição democrática (1985/1989), feita sem projeto claro e sob forte crise econômica, política, de valores e de modelos administrativos, deixou transparecer a necessidade de se avançar para formas superiores e mais complexas de planejamento governamental.

As mudanças conceituais e organizacionais introduzidas em 1990 fizeram o planejamento governamental voltar aos anos 60. O grupo que ascendia ao poder era formado basicamente por pessoas sem experiência em administração pública e governamental: predominavam empresários, acadêmicos e amigos do presidente. A *reforma administrativa*, que inevitavelmente faz com que os dirigentes que chegam sem ter idéia precisa do que mais importa, foi desorganizadora e paralisante, e destruiu o pouco que restava de capacidade de governo. A equipe que assumiu o MEFP era integrada por economistas acadêmicos convictos do sublime poder do mercado e minimizadores da relevância do Estado. Para eles, o planejamento consistia em um instrumento ultrapassado, com a política econômica respondendo pelo que de mais relevante podia fazer o governo. (Garcia, 2000, p.10)

Nessas circunstâncias, o PPA será entendido como algo não muito diferente de um Orçamento Plurianual de Investimento (OPI). O OPI era uma determinação da Lei nº 4320/64, mantida pela Constituição de 1967 (art. 63) e regulamentada pela Lei Complementar nº3, de 07/12/67, que estipulava a elaboração de estimativas de

investimentos para um prazo mínimo de três anos. A idéia central do orçamento plurianual de investimento no Brasil é a de permitir a integração plano-orçamento, a partir da concepção de que os investimentos constituem a base para o desenvolvimento econômico e social, e compreendendo o plano de governo, o próprio OPI e o orçamento anual. O OPI cumpriu, não muito satisfatoriamente, esse papel durante pouco mais de uma década (de 1968 a início dos anos 80), após o que a escalada inflacionária retirou-lhe previsibilidade e capacidade orientadora.

5.1. O PRIMEIRO PPA DA UNIÃO

Garcia (2000) afirma que o primeiro PPA foi desenhado como um OPI ampliado (em tempo e em tipos de despesa), sem estar suportado por um projeto de governo preciso para o qual fizesse a mediação com os orçamentos anuais. Sua elaboração deu-se sob enorme improvisação, pois os responsáveis por sua redação trabalhavam sem contato regular com os dirigentes máximos, que, por sua vez, apenas declaravam intenções vagas, anunciavam programas com nomes pomposos e sem substância. Muitas palavras de ordem, sem indicação de como realizá-las na prática.

Difícilmente poderia ser diferente. O programa de campanha do candidato vencedor tinha sido dominado pelo *marketing*. Os conteúdos ou não existiam ou eram mascarados. Apelava-se diretamente à massa despolitizada com chavões e imagens de fácil aceitação popular. A campanha eleitoral não havia sido utilizada para a discussão sincera dos problemas nacionais e de como enfrentá-los. Ao chegar ao governo, não se buscou o concurso dos melhores quadros da tecnoburocracia; ao contrário, os servidores públicos foram culpados por todos os males do país, colocados em disponibilidade, execrados. Por tudo isso, qualidade e propriedade no primeiro PPA não se fizeram mostrar.

O plano apenas cumpriu as exigências constitucionais. Foi apresentado ao Congresso Nacional e aprovado quase sem discussão e emendas. Publicado pelo Poder Executivo, recebeu bonita encadernação e galgou prateleiras para se empoeirar. Não se tornou um orientador da ação governamental. Não era atualizado, pois inexistia um sistema de acompanhamento da realidade que permitisse incorporar as mudanças havidas e a adequação das intervenções. A dissociação do PPA das verdadeiras intenções do governo ficou clara em pouco tempo. Ainda mais que praticamente à mesma época

tinha início a abertura do processo de *impeachment*, terminado com o afastamento do presidente.

O segundo PPA, sob a responsabilidade do governo empossado em 01/01/1995, cobriria o quadriênio 1996/1999. A nova administração era liderada por um presidente com vasto currículo acadêmico em ciências políticas e larga experiência parlamentar, que havia sido ministro das Relações Exteriores e da Fazenda. O ministério contava com políticos experientes, acadêmicos de expressão, tecnoburocratas competentes e alguns poucos empresários. A área de Planejamento tinha como titular um economista de renome, ex-secretário de Planejamento do Estado de São Paulo e liderança política reconhecida em três mandatos parlamentares.

A administração anterior, pós *impeachment*, havia recriado a Secretaria do Planejamento e Coordenação da Presidência da República (SEPLAN/PR), mas sem dotá-la dos recursos e instrumentos necessários ao cumprimento das tarefas implícitas no nome do órgão. A reforma administrativa que inaugura a gestão 1995/1998 transforma a SEPLAN-PR em Ministério do Planejamento e Orçamento, na mesma linha hierárquica dos demais, em uma clara afirmação do viés econômico/fiscalista por destacar o orçamento como se não fosse parte integrante do planejamento. Esse último é assim reduzido à condição de, prioritariamente, cuidar para que a execução orçamentária não comprometesse as metas fiscais necessárias à consolidação do Real. Algo sem dúvida necessária, mas que não esgota as possibilidades contidas no planejamento público como instrumento imprescindível ao processo de governar. (Garcia, 2000, p.13)

5.2. O SEGUNDO PPA DA UNIÃO

Garcia (2000) mostra que o PPA 1996/1999, apesar de introduzido por um discurso mais ambicioso, não consegue ultrapassar a natureza última de um OPI. Quando busca fazê-lo, pela abrangência dos assuntos do texto de apresentação, não destaca ações, instrumentos de política, mecanismos de coordenação e atualização, sistemas de direção estratégica, entre outros, que pudessem conformar algo mais. Alcança, quando muito, o caráter de um plano econômico normativo de médio prazo. Isso se evidencia no capítulo que deveria apresentar os cenários possíveis para a execução do plano, indicadores das diferentes dificuldades, dos distintos esforços, dos custos a se incorrer em cada um deles, dos alcances possíveis das diversas metas em cenários mais favoráveis ou desfavoráveis. Mas não é isso o que se vê. O capítulo intitula-se Cenário Macroeconômico e, como tal, trabalhava com um só futuro, como se o mesmo pudesse ser escolhido e apenas com variáveis econômicas, como se elas fossem decisivas para promover reformas constitucionais (que demandam recursos políticos) e construir um

Estado moderno e eficiente (exigente em recursos políticos, de conhecimento e organizativos, por exemplo).

O segundo PPA foi confeccionado tendo como referência básica para o seu discurso o programa de campanha do candidato vencedor das eleições de 1994. Todavia, sua elaboração não consegue corporificar, em projetos e atividades orçamentárias, as intenções do novo governo. Isso se deu basicamente por conta de a organização dos trabalhos de preparação do plano ter sido relegada aos escalões técnicos, com baixo ou quase nenhum envolvimento dos dirigentes políticos.

O reducionismo conceitual e o distanciamento dos altos dirigentes fizeram do segundo PPA mais um documento formal, um simples cumprimento de determinações constitucionais. De novo, o plano não será um guia para a ação, mas tão-somente um OPI expandido, acompanhado de um texto bem elaborado, revelador de uma realidade mais complexa, mas sem articulação consistente com os projetos e ações que, ao final, acabam por não acontecer plenamente, mesmo se repensados e redimensionados a cada exercício financeiro (orçamentos anuais). Em grande medida, isso decorre da inexistência de sistemas de monitoramento e avaliação que permitam decisões seguras e direcionadas para a condução do governo no dia-a-dia. Ou seja, falta a prática de planejamento, mais além da elaboração de planos e orçamentos, enquanto instrumento de direção estratégica pública. (Garcia, 2000, p.15)

O não-comprometimento da equipe dirigente do governo com o PPA 1996/1999 ficará mais bem evidenciado em agosto de 1996 (apenas seis meses após o plano ser sido aprovado), com o lançamento do Brasil em Ação. O programa selecionou 42 *projetos* (de fato, programas, projetos e atividades orçamentárias) considerados prioritários. Estes passam a ser executados segundo um novo modelo de gerenciamento, de natureza mais empresarial, que enfatiza a obtenção de resultados, mediante o acompanhamento sistemático e detalhado. Cada projeto passa a ter um gerente designado pelos ministros, que cuida da articulação entre os envolvidos na execução e da obtenção das metas previstas a cada período de tempo.

5.3. A MUDANÇA DE PARADIGMA

Garcia (2000) afirma que o PPA 2000-2003 foi a verdadeira mudança. Os dois primeiros PPA foram elaborados sem que estivessem embasados por uma teoria e uma metodologia próprias de um conceito definidor de plano plurianual ou de uma modalidade de planejamento de médio prazo. Era uma decorrência da quase nenhuma importância atribuída pelo Poder Executivo federal ao processo de planejamento

governamental, pois a Constituição de 1988 determinava que uma lei complementar estabeleceria as normas para “a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual” (art. 165, § 9º, 2).

Tal lei teria que ser de iniciativa do Poder Executivo, conhecedor que é dos detalhes técnicos e operacionais envolvidos na elaboração de tais instrumentos, dos meandros da implementação de planos e orçamentos, dos ajustes às dificuldades conjunturais e das surpresas previsíveis ou não, que sempre ocorrem. No entanto, foi somente depois de quase dez anos que em 14 de outubro de 1997, com a emissão da Portaria Interministerial nº 270, que constituiu grupo de trabalho integrado por representantes dos Ministérios do Planejamento e Orçamento (SPA, SOF, SEST, IPEA, IBGE) e da Fazenda (STN, SFC, SRF, BACEN), do Tribunal de Contas da União, do CONFAZ, do IBAM, da ABOP e da Associação dos Profissionais em Finanças Públicas. A missão do grupo de trabalho era a de, em sessenta dias, elaborar o projeto de lei complementar de que trata o artigo 165, § 9º da Constituição Federal, da perspectiva do Poder Executivo, mas considerando as formulações e aportes dos projetos de lei e substitutivos originados no Parlamento.

A demora do governo em se posicionar sobre o assunto teve múltiplas causas. O entendimento do planejamento público apenas como planejamento econômico é uma delas, e esta atua mais fortemente quando a economia está dominada por preços em disparada. Com a inflação em níveis muito altos se torna até surrealista pensar a médio e longo prazo.

A elevada inflação perturbava a economia, e o curioso é que, mesmo sem enxergar a realidade, o governo é obrigado a agir. Se seu único olho é o econômico, e está nublado, seu agir será errático, sem direção, ainda quando faça uso de outros recursos que não os econômicos ou quando atue em outros âmbitos da realidade.

Essa mesma visão tende a fazer o enfrentamento da crise fiscal, que acompanha há longo tempo o país, aumentando a receita pelo manejo detalhado dos tributos e contribuições, mas tratar a despesa pela via do contingenciamento global, do corte linear e da contenção das liberações financeiras na boca do caixa. Não se concebem a execução do plano e dos orçamentos como instrumentos de gestão estratégica; não são feitas análises e avaliações das políticas; não se trabalha com prioridades; e não se buscam a integração e a convergência das ações. Por isso, não se enxergou a necessidade de organizar o planejamento governamental, como determinava a Constituição.

Entretanto, a persistência das deficiências, as reiteradas comprovações da limitação dos enfoques reducionistas, o acúmulo de erros, o crescimento de insegurança na tomada de decisões, o desconhecimento sobre os processos governamentais concretos acabam por levar a que mudanças fossem tentadas.

Assim se propôs o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), mesmo que sob os parâmetros bastante restritivos impostos pela Constituição de 1988.

O GTI, que concluiu seus trabalhos em 17 de dezembro de 1997, buscou integrar o planejamento com a programação orçamentária, mediante o aperfeiçoamento das definições e conceituações das principais categorias programáticas dos três instrumentos: o PPA, a LDO e o OGU. As principais inovações foram:

- o Programa passou a ser a unidade básica de organização do PPA e o módulo de integração do plano com o orçamento;
- a consolidação da classificação funcional-programática pelas três esferas do governo passou a ocorrer exclusivamente por nível de função e subfunção, consideradas como categoria para a análise de políticas;
- a classificação funcional-programática, a partir de programas, passou a ser definida em cada esfera de governo quando da elaboração do respectivo plano plurianual, considerada como categoria de natureza gerencial, isto é, instrumento de acompanhamento e avaliação da ação de governo;
- os programas passam a ser referidos, sempre, à solução de *problemas* precisamente identificados, com seus produtos finais necessários estabelecidos, com quantificação de metas e custos. Teriam a execução acompanhada e os resultados avaliados mediante indicadores especificamente construídos;
- os programas passaram a ser integrados por ações. Os programas orçamentários foram desdobrados em projetos e atividades e a cada um deles corresponderia um produto, com sua respectiva meta;
- a criação de Operações Especiais, que não contribuiriam para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações de governo e das quais não resultaria um produto (transferências, serviço da dívida, etc...). (Garcia, 2000, p.19)

Pelas propostas do GTI o planejamento é visto como um “processo permanente que obedecerá a princípios técnicos e terá em vista o desenvolvimento econômico e social e a contínua melhoria das condições de vida da população”. O processo de planejamento compreenderá a elaboração de diagnóstico da situação existente, identificando e selecionando problemas para o enfrentamento prioritário. Serão formuladas estratégias e diretrizes e definidos objetivos a alcançar para cada um dos problemas selecionados, que serão atacados por conjuntos de ações organizadas em programas. Todos os programas indicarão os resultados pretendidos e as ações que os integram terão metas e custos quantificados. Todos os programas terão sua execução monitorada e com resultados avaliados; a avaliação de desempenho passará a ser critério para a alocação de recursos orçamentários em anos seguintes.

A mediação entre o PPA e o OGU passaria a ser feita pela LDO, que estabeleceria prioridades, metas e custos para o exercício subsequente, entre os programas constantes

do PPA. É uma simplificação apropriada com respeito à prática vigente de detalhar a programação em termos alocativos. “Como instrumento de planejamento de curto prazo, a LDO estipularia os limites orçamentários dos Poderes Legislativo, Judiciário e do Ministério Público, dispondo sobre as alterações na legislação tributária e de contribuições e seus reflexos na Lei Orçamentária anual; autorizaria, especificamente, a concessão de cargos ou alteração de estrutura de carreiras e admissão de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista e estabeleceria a política de fomento das agências financeiras oficiais” (GTI, 1997, p. 150).

No que se refere à elaboração e execução dos Orçamentos, o GTI também buscou a simplificação, eliminando categorias de programação (subprograma, subprojeto e subatividade), quadros e demonstrativos, a fim de estabelecer relações diretas com o plano, exigir precisão no desenho das ações e recuperar a natureza do orçamento como instrumento de gestão (metas, custos, prazos). Dessa forma, é dado um importante passo no sentido da adoção da técnica de Orçamento por Programas, recomendada há décadas pela ONU.

“Os programas serão originários do plano de cada esfera de governo e traduzirão produtos finais a serem alcançados para a solução dos problemas identificados nesses planos”. Os projetos e atividades detalharão esses produtos finais em produtos intermediários, nas leis orçamentárias. Com essas modificações o orçamento por programa assume a sua condição de um verdadeiro orçamento por produto (bens e serviços), com suas metas e recursos e não apenas uma mera versão financeira de um hipotético plano. Assim, o mesmo módulo que organiza o plano (o programa), servirá de base para o detalhamento do orçamento em projetos e atividades, o que confere maiores possibilidades para uma integração de fato entre plano e orçamento. (GTI, 1997, p. 151)

O produto elaborado pelo GTI (apresentado aqui resumidamente e sem mencionar as partes referentes ao controle interno e externo, à contabilidade e à administração financeira e patrimonial) introduz conceitos e orientações metodológicas consistentes com as formulações mais avançadas na área do planejamento estratégico público e do orçamento por programa como as propostas por Matus.

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. Isso é algo sabidamente necessário, mas que só se faz com os instrumentos apropriados e não com intenções difusas e discursos vagos, instrumentos esses desenhados com propriedade pelo GTI.

Em outubro de 1998, o presidente da República assina o Decreto nº 2 829, que estabelece normas para a elaboração e gestão do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União. Poucos dias depois, o Ministério do Planejamento e Orçamento emite a Portaria nº 117 de 12/11/98 (substituída pela Portaria do Ministério de Orçamento e Gestão nº42 de 14/4/99, que mantém o conteúdo básico e ajusta alguns pontos) alterando a classificação funcional utilizada nos orçamentos públicos, e criando as subfunções e estabelecendo conceitos necessários para operacionalizar as normas do Decreto nº 2 829. Os dois instrumentos conformam o marco da reforma do sistema de planejamento e orçamento públicos. O conteúdo de ambos os instrumentos normativos consagra as recomendações e sugestões do GTI, e antecipa o que deverá ser o projeto de lei complementar a ser proposto pelo Poder Executivo federal para a regulamentação dos artigos da Constituição relativos ao planejamento público. O decreto e a portaria estabelecem que, para a elaboração e execução do PPA e dos Orçamentos, toda a ação finalística do governo será “estruturada em programas orientados para a consecução dos objetivos estratégicos definidos para o período do Plano”. Ação finalística é considerada “aquela que proporciona bem ou serviço para atendimento direto à demanda da sociedade”. Cada programa deverá conter: objetivo, órgão responsável, valor global, prazo de conclusão, fonte de financiamento, indicador que quantifique a situação que o programa tenha por fim modificar, metas correspondentes aos bens e serviços necessários para atingir o objetivo (regionalizadas por estado) e ações não integrantes do orçamento necessárias à consecução do objetivo. Os programas constituídos predominantemente de ações continuadas (atividades) devem ter metas de qualidade e de produtividade com prazos definidos. Os programas passam a ser estabelecidos em atos próprios da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios (com os conceitos definidos em âmbito federal), e integram os PPA de cada nível de governo.

As novas orientações conferem especial ênfase à gestão e à avaliação e ordenam que cada programa seja dotado de um modelo de gerenciamento, com definição da unidade responsável, com controle de prazos e custos, com sistemas de informações gerenciais e com a designação de um gerente de programa pelo ministro pertinente.

A avaliação compreenderá tanto o desempenho físico-financeiro, quanto a obtenção de resultados e o grau de satisfação da sociedade em relação aos produtos ofertados pelo poder público. A avaliação anual da “consecução dos objetivos estratégicos do governo e dos resultados dos programas subsidiará a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias de cada exercício” e as alterações da “programação orçamentária e do fluxo financeiro de cada programa ficará condicionada à informação prévia pelos respectivos gerentes, por meio de sistema informatizado, do grau de alcance das metas fixadas” (avaliação de eficiência e eficácia).

“Os programas serão formulados de modo a promover, sempre que possível, a descentralização, a integração com estados e municípios, e a formação de parcerias com o setor privado”. Para orientar a formulação e seleção dos programas que integrarão o PPA e estimular a busca de parcerias e fontes alternativas de recursos, serão previamente estabelecidos os *objetivos estratégicos e as previsões de recursos*.

A Portaria MPO nº 117, de 12/11/98 (ou MOG nº 42, de 14/4/99) define as novas categorias orçamentárias, que deverão permitir conexões mais articuladas com o PPA.

Assim, são conceituados a *função* (em número de 28, tomadas como definidoras das políticas governamentais e entendidas como o maior nível de agregação das diversas áreas de despesas públicas);

- a *subfunção* (em um total de 109, representa uma partição da função, e visa agregar determinado subconjunto de despesas do setor público);

- o *programa* (instrumento de organização da ação governamental, que visa à concretização dos objetivos pretendidos e é mensurado por indicadores estabelecidos no PPA);

- o *projeto*; a *atividade*; e as *operações especiais* (despesas que não contribuem para a manutenção das ações de governo, das quais não resultam um produto e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços).

Por essa via, são eliminadas as categorias de *subprograma*, *subprojeto* e *subatividade*. A classificação orçamentária passa a ser exclusivamente funcional (e subfuncional), com utilização obrigatória em todas as unidades da Federação, mas é preservada, no entanto, a lógica da organização matricial, pois as “subfunções poderão ser combinadas com funções diferentes daquelas a que estejam vinculadas”. A classificação programática dá lugar a uma estrutura programática, diferenciada por nível de governo e adequada à solução de seus respectivos problemas, definida no Plano Plurianual.

No que se refere à articulação plano-orçamento, evidencia-se a acertada opção por superar-se a dicotomia estrutural entre os módulos do plano e os do orçamento, mediante a utilização de um único módulo integrador do plano com o orçamento, ou seja, o programa. “Em termos de estruturação, o plano termina no programa e o orçamento começa no programa, conferindo uma integração desde a origem, sem a necessidade de buscar-se compatibilização entre módulos diversificados. O programa como único módulo integrador e os projetos e atividades como instrumentos de realização dos programas” que devem resultar em produtos, com metas correspondentes aos recursos alocados, requisitos para a gestão de um orçamento por programa (ou por resultados).

Com as mudanças busca-se imprimir ao processo de planejamento e orçamento uma perspectiva mais gerencial. A introdução de elementos que proporcionam o exercício da gestão cotidiana dos programas e de suas ações, a atribuição de responsabilidades, a prática da avaliação e a cobrança de resultados revelam um avanço conceitual e metodológico. Ainda segundo o Manual Técnico de Orçamento da SOF (2000, p. 12), formalmente passar-se-ia a um processo de planejamento sob o seguinte encaminhamento:

- estabelecimento de objetivos estratégicos;
- identificação de *problemas* a enfrentar ou de *oportunidades* a aproveitar, para alcançar os objetivos estratégicos;
- concepção de *programas* a serem implementados, com vistas ao atingimento dos objetivos, que implicarão a solução dos problemas;
- especificação das diferentes *ações* do programa, com identificação dos *produtos*, que darão origem, quando couber, aos projetos e atividades;
- atribuição de *indicadores* aos objetivos (e programas) e de *metas* aos produtos (projetos, atividades e outras ações);
- designação de *gerentes* por programas;
- *avaliação* da execução e dos resultados; e
- *cobrança* e prestação de contas por desempenho.

5.4. O PROBLEMA DO PROGRAMA

Os manuais produzidos para orientar a elaboração do PPA e do Orçamento contêm grave lacuna. Supõem que o Plano e os Orçamentos serão organizados por programas e que estes deverão, segundo o MTO (Manual Técnico de Orçamento-2000), “dar solução a um *problema*; mediante um conjunto articulado de ações que assegurem a consecução do objetivo”. Mas, não definem o que é problema. Justificativa: “na nova forma de se tratar o planejamento considera-se que o seu elemento, talvez de maior relevância, passa a ser um conceito de fácil entendimento, qual seja, o *problema* (grifado no original). Quem não tem idéia do que seja um problema?”.

Ora, se é um conceito, deveria ser apresentado. Se for uma idéia, cada um pode ter a sua, e não se cria uma base comum de entendimento, com prejuízo para a consistência do Plano. Se for o elemento de maior relevância na nova concepção de planejamento, deveria ser objeto de detalhada discussão, precisa definição, ampla exemplificação, para não deixar dúvidas quando de sua aplicação.

Problema é uma noção que povoa o nosso cotidiano. Intuitivamente todos sabem o que é problema. Mas o que é problema para um pode não ser para outro qualquer e pode ainda ser uma solução desejada para um terceiro. Problema não é óbvio e é sempre relativo. Um grande número de estudiosos, em diversas áreas do conhecimento, dedicam-se a refletir e formular sobre o conceito de problema. Segundo Mitroff apud Garcia existem dois tipos básicos de problemas

- estruturados e
- quase estruturados

E ele considera vital estabelecer a diferença entre eles, “porque muitas pessoas pensam que o caminho pelo qual solucionamos os quebra-cabeças (problemas estruturados) deveria ser o padrão para medir o êxito na resolução dos problemas sociais (quase estruturados). Diferente dos quebra-cabeças, os problemas sociais não têm uma solução correta e única, que é reconhecida e aceita como tal por todas as partes afetadas pelo problema (...) As pessoas têm valores (e interesses) tão diferentes e partem de idéias tão diferentes sobre a sociedade desejada que o que é um problema e uma boa solução para uma pessoa, em geral é irrelevante, estúpido, tolice e mesmo perverso para outra”. Podemos definir problema como uma desconformidade com que um ator social determinado entende como o que deve ser, reconhecida como superável ou evitável, e declara-se disposto a enfrentá-la.

Se forem aceitas a definição de problema e a distinção entre os dois tipos básicos, fica evidente que, de fato, a categoria *problema* é de grande relevância para a nova proposta de planejamento, como afirma o MTO-2000. Fica evidente, também, que se trata de algo bastante complexo, principalmente se se leva em conta que a grande maioria dos problemas selecionados pelos planos governamentais é do tipo quase estruturado.

Problemas sociais, por definição, são socialmente produzidos, e têm, portanto, múltiplas soluções, a depender dos atores sociais envolvidos. Exige grande esforço de delimitação, sua explicação é situacional e relativa a quem o faz, e sua solução raramente se dá por consenso. Há, então, distintas perspectivas, sem que haja um ponto neutro objetivo. Tudo isso aponta para a necessidade de discutir, difundir e consolidar o conceito de problema e um método de análise adequado entre todos os envolvidos na elaboração do PPA. A uniformidade conceitual e metodológica para a seleção, eliminação e explicação dos problemas é um requisito para a congruência do plano e base para o adequado desenho dos programas e ações com os quais seriam enfrentados. Infelizmente, isso não aconteceu e deverá cobrar seu preço em termos de qualidade do plano e, posteriormente, de sua eficácia.

A elaboração dos programas teria os seguintes insumos e parâmetros:

- o inventário de programas;
- a orientação estratégica do presidente da República, definindo os macros objetivos e as diretrizes (com indicações de alguns problemas);
- as orientações estratégicas do ministério, para tornar precisos os problemas a serem atacados em cada área; e
- a previsão de recursos da União por ministério.

Esse último ponto introduz um elemento destoante. A previsão foi feita tendo em consideração a execução orçamentária e financeira de cada ministério em três exercícios anteriores. Novamente, olhou-se para trás e não para frente, pois as dotações poderiam ser proporcionais à relevância dos programas ministeriais para atingir os macros objetivos do Plano, balizando o alcance dos objetivos e metas pelas disponibilidades financeiras. Evidentemente, isso exigiria a definição, a delimitação e a explicação situacional de macro problemas, tomando-se suas causas principais como problemas a serem enfrentados pelos programas, o que não foi feito.

Foram definidos quatro tipos de programas:

- programa finalístico (bens e serviços a serem oferecidos diretamente à sociedade);

- programa de serviço ao Estado (bens e serviços ofertados diretamente ao Estado por instituições criadas para esse fim);
- programa de gestão de políticas públicas (formulação, coordenação, supervisão, avaliação e divulgação de políticas públicas); há previsão de apenas um desse programa por ministério; e
- programa de apoio administrativo (ações de natureza tipicamente administrativa que, embora colaborem para a consecução dos programas finalísticos e outros, não têm suas despesas passíveis, no momento, de apropriação àqueles programas). Haverá um único programa desse tipo por unidade orçamentária. (Garcia, 2000, p.28)

Garcia (2000) comenta os atributos do Programa:

Denominação: expressa, de forma sintética, os objetivos do programa.

Objetivo: expressa o resultado desejado sobre o público-alvo.

Público-alvo: os específicos segmentos da sociedade aos quais se destina o programa.

Justificativa: descrição sucinta do problema a solucionar e a contribuição para o alcance de macros objetivos e objetivos setoriais.

Unidade responsável: a unidade administrativa responsável pelo gerenciamento do programa.

Horizonte temporal: o programa pode ser contínuo ou temporário. No último caso, indicam-se mês e ano de início e término previstos.

Valor do programa: estimativa das despesas com a execução do programa:

a) no período do PPA.

b) valor total do programa: valor estimado até a sua conclusão.

Multissetorial: programa com ações desenvolvidas por mais de um ministério.

Indicador: associado aos objetivos do programa deve permitir a mensuração de resultados.

É apresentado como uma relação ou taxa entre variáveis associadas ao fenômeno sobre o qual se vai atuar. O indicador será definido mediante:

- Descrição – denominação do indicador selecionado.
- Unidade de medida – o padrão escolhido para a mensuração.
- Índice – aferição do indicador em um dado momento.
- Apuração – data da apuração mais recente.
- Índice desejado ao final do PPA – resultado a atingir em 2003.
- Índice desejado ao final do programa – quando se tratar de programa temporário.

- Fonte – a instituição responsável pela apuração e divulgação periódica dos índices.

- Base geográfica da apuração: o menor nível de agregação geográfica para a apuração do índice (municipal, estadual, regional, nacional).

- Periodicidade – mensal, trimestral, semestral ou anual.

- Fórmula de cálculo – fórmula matemática e outros esclarecimentos necessários.

Quantidade de indicadores: cada programa deve ter, em princípio, um indicador, admitindo-se mais sempre que necessário para avaliar sua efetividade.

Ação: conjunto de operações cujo produto contribui para os objetivos do programa.

Título da ação: deve traduzir de maneira clara e concisa a ação cujo produto contribui para a consecução do objetivo do programa (por exemplo: distribuição de cestas básicas a populações carentes).

Tipos de ação: *projeto* — conjunto de operações limitadas no tempo que concorrem para a expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental, das quais resulta um produto. São classificadas como projeto somente as ações financiadas com recursos do OGU; *atividade* — conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e que concorrem para a manutenção da ação governamental. A classificação como atividade só se aplica àquelas financiadas com recursos do OGU; *outras ações* — são as que contribuem para a consecução dos objetivos do programa, mas não demandam recursos do OGU.

Unidade responsável: é a entidade (unidade administrativa, empresa estatal ou parceiro) responsável pela execução de ação.

Forma de implementação da ação:

- direta - executada diretamente pelo responsável, sem transferência de recursos;
- descentralizada, executada por parceiros com recursos repassados pela União; e
- linha de crédito, realizada por meio do empréstimo de recursos aos beneficiários da ação.

Produto: é o bem ou serviço que resulta da ação, destinado ao público-alvo. Cada ação deve ter um só produto.

Unidade de medida: padrão selecionado para mensurar a produção do bem ou serviço (pessoa, km, unidade, etc.).

Meta física: é a quantidade de produto que se deseja obter em determinado horizonte de tempo. O critério para a distribuição de metas por unidade da Federação é o da localização dos beneficiários. A meta é nacional quando atinge todo o país.

Dados financeiros: são as estimativas de custos da ação desdobradas por fonte de recursos e distribuídas pelos anos de vigência do PPA. São as seguintes fontes: OGU

(Fiscal/Seguridade, Tesouro, Financiamento Externo Contratado, Financiamento Externo a Contratar, Investimento das Estatais), Plano de Dispêndios das Estatais,

Extra - OGU (Renúncia Fiscal, FGTS, FAT, Fundos Constitucionais), Agências Oficiais de Crédito (BNDES, CEF, BB, BNB, BASA, FINEP), Parcerias. Os recursos oriundos do OGU devem ser abertos em Despesas de Capital e Despesas Correntes.

Os programas de apoio administrativos terão tratamento diferente e padronizado. Diferente porque englobará todas as despesas de natureza administrativa dos ministérios (por unidade orçamentária), e não se referem aos programas finalísticos e aos outros. Terão a mesma denominação e os mesmos objetivos. Seus atributos são os seguintes:

Unidade orçamentária - a responsável pelo programa.

Valor total do programa - a soma dos dispêndios previstos para cada um dos títulos no período do PPA.

Assim Garcia (2000) conclui que mesmo com a impossibilidade de serem elaboradas conclusões mais definitivas, pois a reorganização do planejamento público federal estava no início, houve significativos avanços. A inércia foi vencida e em boa direção. Longe está da implantação de um sistema de planejamento pleno, apropriado à complexidade do processo de governar nas sociedades democráticas; de um sistema de planejamento que tenha superado o economicismo, que incorpore o cálculo político, que disponha de um sistema de direção estratégica. Mas é bastante superior ao que se praticava até então e aponta para o rumo do que vem a ser buscado pelos países com governos melhor organizados e mais capacitados à condução estratégica dos negócios públicos. Construir um sistema de planejamento estratégico público que seja um poderoso instrumento de governo requer, antes de mais nada, que se tenha consciência de sua necessidade. E não há indícios seguros de que essa consciência esteja generalizada entre dirigentes públicos, parlamentares, quadros técnicos superiores, universidades, partidos políticos. O tamanho dessa deficiência pode, inclusive, ser tomado como indicador de nosso atraso político-institucional.

Mudar um sistema de planejamento é tarefa hercúlea. A mudança, para deitar raízes profundas, tem que se dar primeiro nas mentalidades. E mudar *cabeças* não é

fácil. Mas acontece. Demanda estudo, discussão, reflexão, testes práticos, capacidade de aprender com o erro. Após isso, há que se pensar nos processos de trabalhos que correspondam e sejam apropriados ao novo, que corporifiquem e dêem vazão ao processo transformador. Em seguida, pode-se pensar na organização institucional mais adequada ao funcionamento da novidade e que dinamize a mudança. Isso é quase o oposto das nossas *reformas* administrativas, que se atem aos organogramas e esquecem o resto. Trata-se, entretanto, de um começo. Como qualquer outro, possui debilidades e insuficiências, pois assim são todas as novas criaturas. Crescer, acumular forças, aumentar capacidades, ampliar escopos é um caminho trilhável. As bases são promissoras. Foram tão promissoras que foram empregadas nos PPAs da União posteriores e serviram de inspiração para os PPAs estatuais.

6. O PPA NO RIO GRANDE DO SUL

No ente da Federação do Estado do Rio Grande do sul o grande marco legal para o plano plurianual é a constituição estadual no seu artigo 152 o qual prescreve:

Art. 152 - O plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais e os créditos adicionais constarão de projetos de lei encaminhados ao Poder Legislativo. (Vide LEC n.º 10.336/94)

§ 1º - Caberá a uma comissão permanente de Deputados:

I - examinar os projetos referidos neste artigo e as contas apresentadas anualmente pelo Governador do Estado, emitindo parecer;

II - examinar os planos e programas estaduais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição, emitindo parecer, e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões da Assembléia Legislativa, criadas de acordo com esta Constituição.

§ 2º - As emendas serão apresentadas na comissão, que sobre elas emitirá parecer, e apreciadas, na forma regimental, pelo Plenário.

§ 3º - As emendas aos projetos de leis orçamentárias anuais ou aos projetos que as modifiquem somente poderão ser aprovadas quando:

I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídos os que incidam sobre:

a) dotação para pessoal e seus encargos;

b) serviço da dívida;

c) transferências tributárias constitucionais do Estado para os Municípios;

d) dotações para investimentos de interesse regional, aprovadas em consulta direta à população na forma da lei; (Incluído pela Emenda Constitucional n.º 23, de 30/06/98)

III - sejam relacionados com:

a) a correção de erros ou omissões;

b) os dispositivos do texto do projeto de lei.

§ 4º - As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não serão aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.

§ 5º - O Governador do Estado poderá enviar mensagem à Assembléia Legislativa para propor modificações nos projetos a que se refere este artigo, enquanto não iniciada a votação, na comissão permanente, da parte cuja alteração se propõe.

§ 6º - Durante o período de pauta regimental, poderão ser apresentadas emendas populares aos projetos de lei do plano plurianual, de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, desde que firmadas por, no mínimo, quinhentos eleitores ou encaminhadas por duas entidades representativas da sociedade.

§ 7º - O Poder Legislativo dará conhecimento, a toda instituição e pessoa interessada, dos projetos de lei do plano plurianual, de diretrizes orçamentárias e dos orçamentos anuais, franqueando-os ao público no mínimo trinta dias antes de submetê-los à apreciação do Plenário.

§ 8º - Os projetos de lei do plano plurianual, de diretrizes orçamentárias e dos orçamentos anuais serão enviados ao Poder Legislativo, pelo Governador do Estado, nos seguintes prazos:

I - o projeto de lei do plano plurianual até 15 de maio do primeiro ano do mandato do Governador; (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 34, de 12/12/02)

II - o projeto de lei de diretrizes orçamentárias, anualmente, até 15 de maio;

III - os projetos de lei dos orçamentos anuais até 15 de setembro de cada ano.

Temos que ter na lembrança que um Estado tem uma capacidade pouco definida de influenciar decisões que, ditadas por outros centros de poder, afetam profundamente o comportamento das suas economias. Além do menor peso e grau de diversificação

institucional dos poderes públicos das unidades federadas, quando em comparação com a União.

Percebe-se então que o processo de planejamento estadual fica limitado, à medida que os governos locais não possuem todos os mecanismos de decisão que irão influir na vida econômica local.

Ademais, na maioria dos estados brasileiros, a dependência considerável de recursos alheios, limita drasticamente o raio de ação da administração local. Além do que a lei de responsabilidade fiscal controla em vários aspectos as decisões econômicas dos estados. Outro fator de restrição econômica no Rio Grande do Sul especialmente é o pesado encargo da dívida estadual.

Fialho (2003) mostra que no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul, a história dos Planos Plurianuais não é muito diferente do que ocorreu na União, a não ser pela defasagem temporal entre as ações desenvolvidas pelo Governo Federal e a adoção de medidas similares pelo Governo estadual. Encarados pelos diversos governos (Alceu Collares, Antônio Britto e Olívio Dutra, que correspondem ao período de 1991 a 2002) como meros formalidade, não tiveram jamais qualquer intenção de traduzir programa de governo, nem de possuir conteúdo estratégico. A análise dos Planos Plurianuais do Rio Grande do Sul para os períodos 1992-1995, 1996-1999 e 2000-2003, mostra três documentos que foram elaborados unicamente para atender exigência da Constituição Estadual, sem que nenhum deles tenha sido sequer utilizado como material informativo para a elaboração da Lei Orçamentária do primeiro ano de suas execuções. Com o PPA 2000-2003, aliás, foi perdida clara oportunidade de dar início a um processo importante de mudanças na gestão pública no Estado, visto que, quando de sua elaboração, o arcabouço legal e metodológico necessário à mudança já estava pronto e disponível. Essa mudança, juntamente com os processos de participação popular (na época, o Orçamento Participativo; mais tarde, a Consulta Popular), teria colocado o Rio Grande do Sul em posição de destaque quanto ao uso de moderno ferramental de gestão pública. O autor afirma que o tempo foi curto. Afinal, o PPA foi entregue, como previa então a Constituição Estadual, em 31 de março de 1999, tempo sem dúvida pequeno para assimilar tamanhas modificações. Entretanto, nada impedia que se modificasse o plano a posteriori. Não foi outra coisa, aliás, o que governo Fernando Henrique fez, quando lançou o Brasil em Ação, em 1996, que construiu as bases do Novo Modelo de Planejamento, Orçamento e Gestão. No final do Governo Olívio Dutra, entretanto, se percebeu a necessidade de que o futuro PPA 2004-2007 fosse elaborado de modo

diferente, seguindo a metodologia do Novo Modelo de Planejamento, Orçamento e Gestão. Várias ações foram desenvolvidas com a intenção de dotar a máquina do governo das condições técnicas necessárias. Servidores foram treinados, estudos prospectivos foram realizados e a Constituição foi alterada, já em acordo com o Governador eleito, definindo como prazo de entrega do PPA a data de 15 de maio do primeiro ano do mandato. Perdeu-se então a oportunidade de conferir um prazo maior para o PPA, nos moldes do Governo Federal e da maioria dos estados, que faz a entrega do plano junto com o orçamento do primeiro ano de sua vigência. No caso do Rio Grande do Sul, essa data é 15 de setembro. Se a opção fosse essa, seria possível, inclusive, uma experiência inédita de participação popular na elaboração dos programas do PPA, significando importante avanço em relação, tanto ao Orçamento Participativo quanto à Consulta Popular, que se restringem à definição de obras e serviços. Além disso, a entrega do PPA juntamente com o Projeto de Lei Orçamentária Anual teria facilitado o processo de integração plano x orçamento, pois, ao se definirem as ações do PPA, já se estaria, também, orçando o seu primeiro ano de execução. Apesar disso, o PPA 2004-2007, remetido pelo Governador Germano Rigotto à Assembléia Legislativa em 15 de maio de 2003, representa importante avanço no campo da gestão pública no Estado. Foram adotados os mesmos princípios metodológicos do PPA federal, com o programa como o centro do sistema de planejamento, orçamento e gestão, cada um deles com indicação do problema social a resolver, com objetivo, indicador e um conjunto de ações integradas para a solução do problema ou demanda social. Veja o Anexo B, onde está o manual do SISPLAG, programa que elabora, acompanha e revisa o PPA, para este plano.

Este PPA apresentava o grande número de 242 programas e não foi regionalizado.

6.1. ETAPAS DO PPA ESTADUAL

O PPA estadual, em especial as últimas versões, a de 2004-2007 e o 2008-2011 apresentaram etapas no seu desenvolvimento. A primeira é a alta estratégia que é realizada pela alta cúpula do mandato que entra no governo, porém para o PPA 2004-2007 não houve um trabalho de planejamento estratégico, sendo utilizadas somente

algumas definições do programa eleitoral do candidato Rigotto, que resultaram na declaração de eixos ditos estratégicos.

Sendo que estes eixos eram:

- Finanças e Gestão Pública;
- Desenvolvimento Social;
- Desenvolvimento Econômico Sustentável e
- Outras funções de Estado.

(Entrevista ao autor de Sérgio Antônio Grings)

Por outro lado, sempre se leva em conta também perspectivas econômicas e tendências macro. Este PPA foi elaborado se levando em conta o esquema abaixo:



Figura 1 – Orientação para a elaboração do PPA
Fonte: SEPLAG/RS

Esta visão cíclica serviu como orientação na elaboração dos programas do PPA, que expressam muito mais as visões setoriais do que uma estratégia de governo propriamente dita.

Tanto é assim, que um dos limites da experiência do PPA 2004-2007 foi a sua fraca base estratégica, sendo que outro aspecto em que este PPA teve limite foi o fato que devido à indefinição metodológica não houve regionalização, nem mesmo em uma etapa posterior por cadernos de regionalização.

Estas situações forem superadas no PPA 2008-2011 com o trabalho de consultoria da Macroplan. Estes são consultores especializados em estratégia e assim se apresentam no seu site:

A Macroplan Prospectiva Estratégia & Gestão é uma das mais experientes empresas brasileiras de consultoria em cenários prospectivos, administração estratégica e gestão orientada para resultados.

Com sedes no Rio de Janeiro, São Paulo, Brasília e Vitória, a Macroplan oferece aos seus clientes um trabalho personalizado, diferenciado e inovador, que alia uma experiência de 20 anos de atuação à capacidade de desenvolver e implantar soluções de sucesso compatíveis com a realidade de cada cliente.

A Macroplan se diferencia trabalhando "sob medida", em um estilo de atuação que alia discrição, criatividade e muita dedicação, buscando alternativas mais eficazes que atendam às necessidades do cliente.

Acumulando mais de 270 mil horas de trabalho, a Macroplan já desenvolveu mais de 250 projetos de consultoria para grandes e médias empresas, instituições governamentais e entidades educacionais e tecnológicas.

Com uma equipe composta por mais de 40 profissionais de formação multidisciplinar e uma ampla rede de consultores associados, todos com sólida experiência nas áreas de atuação da consultora, a empresa agrega competências que a qualificam para atuar com proficiência tanto no setor privado, como em instituições públicas.

(Disponível em: <http://www.macroplan.com.br/Quemsomos.aspx> acesso em 01/11/2010)

Estes consultores têm uma metodologia bem aderente às técnicas administrativas modernas. Pode-se comparar a suas “ferramentas” de auxílio à estratégia com as “ferramentas” das escolas de estratégia discutidas por Mintzberg (2000) em seu livro o “Safári de Estratégia” estas escolas são:

A Escola do Design: A formação de Estratégia como um Processo de Concepção

A escolha da estratégia surge de uma avaliação interna, com suas Forças e suas Fraquezas e de uma avaliação externa com suas Ameaças e Oportunidades. O método SWOT das iniciais em inglês de *Strengths-Weakness-Opportunities-Threats*. Esta escola prega que a responsabilidade deste processo é da alta direção e que as estratégias devem ser simples e únicas.

A Escola de Planejamento: A Formação de Estratégia como um Processo Formal

A estratégia é obtida pela fixação de objetivos, por auditorias externa e interna e esta tem que ser operacionalizada e avaliada. A estratégia surge assim de um processo controlado, formal e com etapas distintas. Ela tem entre outros problemas o fato de engessar a organização, pois é muito formal.

A Escola de Posicionamento: A Formação de Estratégia como um Processo Analítico

Analistas produzem opções para o posicional de uma organização no mercado. Assim tem um contexto estreito de difícil aplicação no planejamento governamental.

A Escola de Empreendedora: A Formação de Estratégia como um Processo Visionário

O que importa não é saber como se administra uma estrutura existente, mas como é a sua criação e destruição, por ter origem na Teoria Econômica também tem aplicabilidade difícil no planejamento governamental.

A Escola de Cognitiva: A Formação de Estratégia como um Processo Mental

Tenta entender como são os processos mentais dos formuladores de estratégia, sendo que esta é uma interpretação de mundo. Tem interesses tanto na psicologia quanto na estratégia, mas por ser muito subjetiva é de difícil aplicabilidade, ainda mais no planejamento público.

A Escola de Aprendizado: A Formação de Estratégia como um Processo Emergente

Tem foco no aprendizado e no incremento sendo este um processo não-linear. Prega que o papel dos líderes é gerenciar o aprendizado.

A Escola de Poder: A Formação de Estratégia como um Processo de Negociação

A formulação estratégica é como um processo político. As organizações são grupos de interesse e coalizões que lutam por recursos escassos. Surgem assim negociações e barganhas e deste modo emergem as decisões. Neste processo, se visto de um modo macro, pode-se levar em conta todos os interessados (*stakeholders*) e não somente os internos à organização.

A Escola Cultural: A formação de Estratégia como um Processo Coletivo

Ao contrário da escola do poder que focaliza a fragmentação esta escola vê a cultura comum como agente integrador e agregador das organizações. Para esta escola Cultura é um conjunto de crenças coletivamente compartilhadas.

A Escola Ambiental: A Formação de Estratégia como um Processo Reativo

A estratégia surge da reação ao ambiente. Este a liderança e a organização são os elementos centrais da formação estratégica.

A Escola de Configuração: A Formação de Estratégia como um Processo de Transformação

A estratégia é a busca da mudança e da continuidade. É a busca da tendência central e não as marginais. Pode assim ocorrer transformação em saltos, dentro do ciclo de vida das organizações.

Esta divisão por escolas lembra a maneira didática como é ensinada a administração, pelas escolas científica, clássica, da burocracia, etc...

Continuando com o site dos consultores lá temos:

O QUE O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO AGREGA AOS CLIENTES

Os processos de planejamento estratégico suportados pela Macroplan são baseados em cenários e propiciam coesão, alinhamento e senso de direção para o longo prazo, produzindo respostas consistentes a três questões fundamentais: (i) Onde estamos? (ii) Aonde queremos chegar? (iii) Como vamos chegar lá?

Visão de futuro, sustentabilidade em longo prazo, clareza de rumo, sintonia com o ambiente externo e condições internas, seletividade, foco e coesão gerencial são os principais benefícios que podem ser obtidos com o planejamento estratégico.

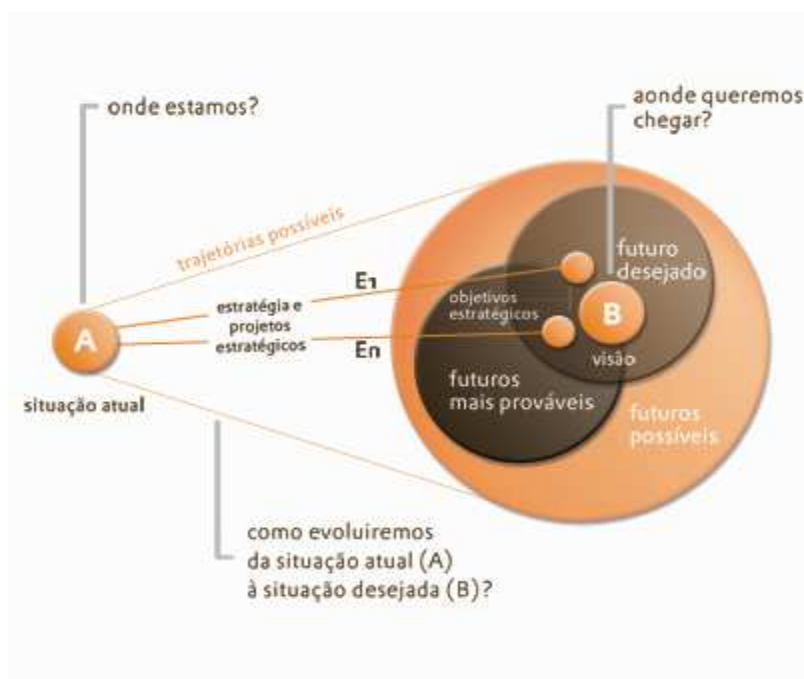


Figura 2 – Cenário de Futuro.

Fonte: Macroplan. Disponível em:

<http://www.macroplan.com.br/prodPlanejamento.aspx?mercado=governos> acesso em 01/11/2010

TRAJETÓRIAS PARA A CONSTRUÇÃO DO FUTURO

Diante de mudanças rápidas e descontínuas, a tradição e as experiências passadas não são suficientes para orientar as principais decisões de empresas, governos e outras instituições. Nestas situações, uma estratégia explícita e alinhada com o futuro é essencial.

A METODOLOGIA

A metodologia Macroplan aborda o planejamento estratégico como um processo integrado que se desdobra em quatro etapas:

Construção de premissas: consolidação dos balizamentos da direção, análise dos ambientes externo (cenários, atores, oportunidades, ameaças e desafios) e interno (forças, fraquezas, atores, restrições e potencialidades) e avaliação estratégica (posicionamento e fatores críticos);

Grandes escolhas: formulação da missão, da visão de futuro, propostas de valor, opções estratégicas de médio e longo prazos;

Detalhamento: formulação de objetivos e estratégias relativos às atividades-fim (negócios) e aos meios essenciais (funcionais), definição de uma carteira de projetos prioritários, especificação de indicadores e metas estratégicas e alocação estratégica de recursos; e

Implementação: definição da logística de implantação, divulgação do Plano Estratégico e alocação de responsabilidades pela implantação, gestão e monitoramento.



Figura 3 – Abordagem e Ferramentas Utilizadas.

Fonte: Macroplan. Disponível em:

<http://www.macroplan.com.br/prodPlanejamento.aspx?mercado=governos#slide> acesso em 01/11/2010

As abordagens e ferramentas são os das escolas de estratégia:

O *SWOT* da escola do design;

Os diagnósticos da escola do planejamento;

A Análise estrutural da escola de posicionamento,

A análise de *stakeholders* da escola do poder, etc...

Assim apesar da ressalva de De Toni (2002) quanto às consultorias organizacionais e as suas últimas modas, esta etapa se for bem realizada fica aderente as técnicas da administração moderna.

Este PPA teve esta etapa comandada pelo próprio secretário de planejamento. Houve, porém, um atraso entre o resultado da consultoria e o trabalho dos órgãos que tem um cronograma muito apertado e assim os órgãos por medo de perda do prazo constitucional já estavam elaborando a sua estratégia. Após o término do trabalho da consultoria alguns órgãos tiveram o retrabalho de adequar a sua estratégia com a orientação maior.

Depois da elaboração da orientação estratégica se passa a fase de elaboração do PPA propriamente dita. É uma etapa elaborada nas diversas secretarias de um modo descentralizado com o apóio do sistema SISPLAG, elaborado pela SEPLAG e pela PROCERGS.

A sua Regionalização diferentemente da união, foi realizada em uma segunda etapa por meio de cadernos de regionalização.



Figura 4 – Regionalização do PPA 2008-2011.
Fonte: SEPLAG/RS

O PPA 2008-2011 ficou bem mais compacto que o anterior, apresentou 89 programas frente aos 242 do anterior. O impresso da lei que é o resultado do processo de elaboração por ter um layout mais condensado também ficou bem menor de 1094 páginas para 259 páginas.

Este PPA teve a sua regionalização por região funcional. Região Funcional de Planejamento é um agrupamento de COREDEs. Existem atualmente 28 COREDEs e 9 regiões funcionais. COREDE significa Conselho Regional de Desenvolvimento, e conforme o site da SEPLAG/RS:

Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento - COREDEs, criados oficialmente pela Lei 10.283 de 17 de outubro de 1994, são um fórum de discussão e decisão a respeito de políticas e ações que visam o desenvolvimento regional.

Seus principais objetivos são a promoção do desenvolvimento regional harmônico e sustentável; a integração dos recursos e das ações do governo na região; a melhoria da qualidade de vida da população; a distribuição equitativa da riqueza produzida; o estímulo a permanência do homem na sua região; e a preservação e a recuperação do meio ambiente.

Disponível em: <http://www.seplag.rs.gov.br/atlas/atlas.asp?menu=631> acesso em 01/10/2010

O Programa de Regionalização Administrativa do Estado, instituído pelo Decreto nº. 40.349 de 1999, reconhece os COREDEs como Regionalização de Referência para

toda a administração direta e indireta, buscando coordenar a compatibilização destas diferentes referências territoriais de cada órgão, sempre considerando as regiões como múltiplos ou submúltiplos das regiões.

Fialho (2003, p. 8) esclarece melhor a regionalização do PPA no estado:

A questão da regionalização foi tratada em dois tempos, em decorrência, fundamentalmente, da não superação de um dos limites do processo de elaboração do PPA no Rio Grande do Sul, ou seja, o seu exíguo prazo de elaboração. No primeiro tempo, durante a elaboração do PPA, foi realizado *work shop* envolvendo os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES), consolidando a já tradicional participação da sociedade na construção dos planos do Governo. Nessas reuniões, foram colhidas as contribuições dos COREDES para a elaboração dos programas do novo PPA. Além disso, no tempo seguinte, foi estabelecida na Lei do PPA a elaboração, num prazo de dois meses após a sanção da Lei, dos chamados Cadernos de Regionalização do PPA. Em consequência, foi elaborado um caderno para cada Região Funcional de Planejamento, nos quais foram estabelecidas metas regionais para indicadores e ações de programas finalísticos passíveis de serem expressas de forma regionalizada

As regiões funcionais de planejamento surgiram no documento “Rumos 2015” da SEPLAG, como uma hierarquia de COREDES. Sendo que os COREDES são municípios agrupados, pela sua proximidade e características comuns.

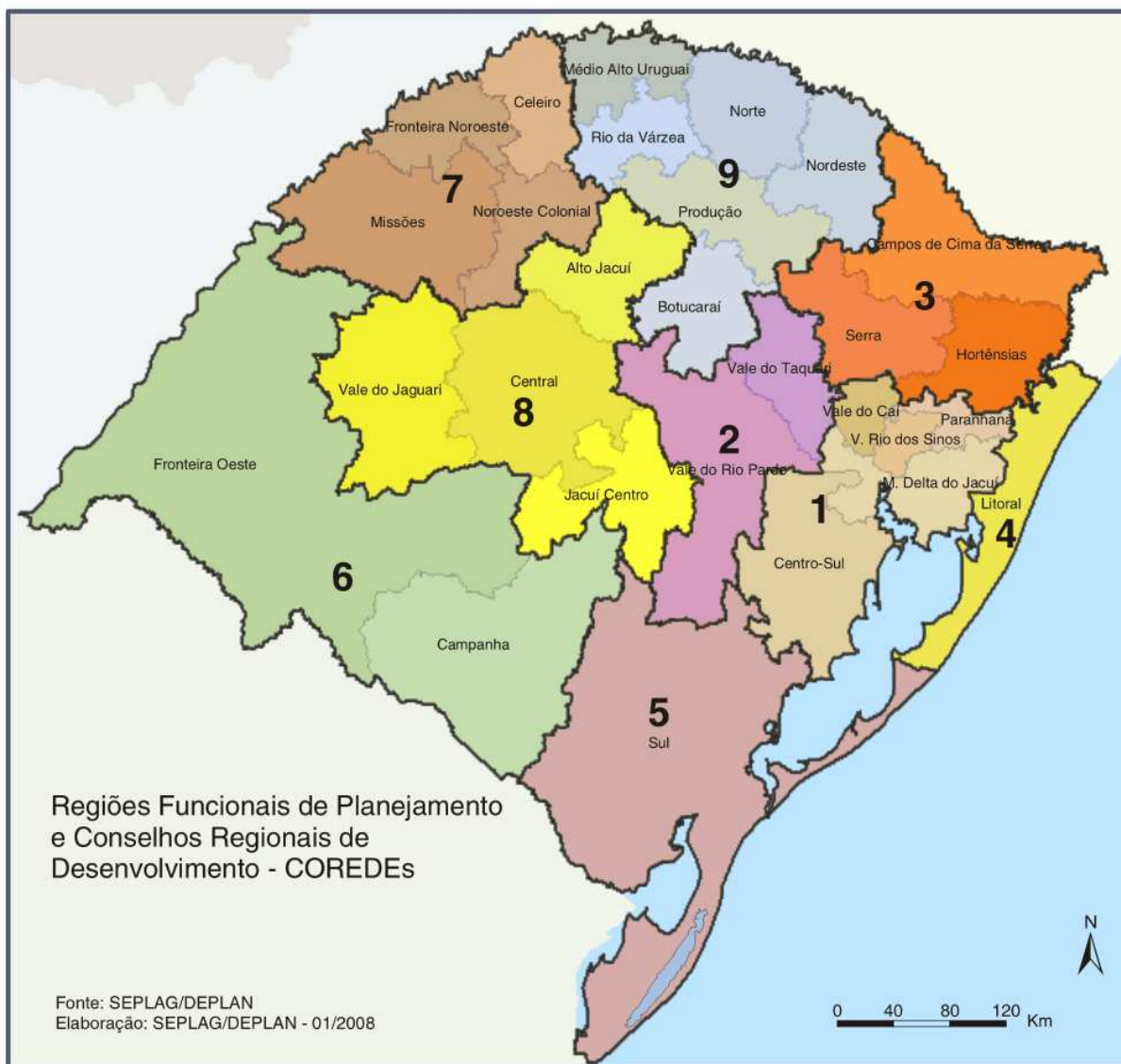


Figura 5 – Regiões Funcionais e COREDEs.
Fonte: SEPLAG/RS

7. ANÁLISE DO PAPEL DOS GESTORES

Segundo o gestor Rogério Correa Fialho da SEPLAG/RS-DEPLAN¹, um dos papéis dos gestores na SEPLAG-DEPLAN é o de se preparar, ministrar cursos aos gestores dos órgãos, dar a partida ao processo de elaboração do PPA com um evento na SEPLAG que ocorre em meados de março do primeiro ano do mandato.

Se os gestores da SEPLAG forem convidados eles vão aos órgãos. Lá participam de reuniões com os gestores e auxiliam estes a elaborar os programas e ações do PPA. Assim tem que manter sempre aberto canais de comunicação com os gestores nos órgãos.

Os gestores na SEPLAG ficam controlando o *WORKFLOW* dos programas pelo programa SISPLAG. Os órgãos elaboram os programas e ações e após darem por concluído o seu trabalho passam o seu status para encaminhado a SEPLAG por comando no sistema informático. Os gestores na SEPLAG podem aprovar os programas e ações do órgão, a luz da orientação estratégica ou podem “devolver” ao órgão no caso de não aderência as orientações ou inconformidades.

7.1. PAPEL DOS GESTORES NA ELABORAÇÃO:

Há dois tipos de atuação dos gestores na SEPLAG e nos órgãos

O papel dos gestores na SEPLAG tem de ser o qualificador do processo por meio de treinamentos, acompanhamento do processo e auxiliando os órgãos se necessário na elaboração dos programas do PPA. Isto é realizado sempre levando em conta as orientações estratégicas da alta cúpula do planejamento do governo que assume o comando do governo do estado.

Os Gestores da SEPLAG também aprovam os programas e ações encaminhados pelos órgãos, verificando se estão aderentes as orientações estratégicas e as limitações financeiras.

Os diversos papéis dos gestores da SEPLAG quase se encaixam perfeitamente em uma observação de Mintzberg (2000, p.65)

Entretanto, não é preciso jogar fora o planejamento estratégico. Os planejadores têm papéis importantes a desempenhar em torno da caixa preta da formação de

¹ Entrevista concedida ao autor por Rogério Correa Fialho, gestor da SEPLAG/RS - DEPLAN, em 29 de outubro de 2010.

estratégias, ou mesmo dentro dela. Eles podem atuar como analistas, provendo dados na entrada, em particular aqueles que os gerentes são propensos a negligenciar. Eles também podem examinar as estratégias que saíram para avaliar a sua viabilidade. Os planejadores também podem atuar como catalisadores, não para prover o planejamento formal como uma espécie de imperativo, mas para encorajar qualquer forma de comportamento estratégico que faça sentido para uma determinada organização em determinada ocasião.

Quando necessário, mas somente então, os planejadores também podem realizar planejamento formal, mas como um meio para programar as estratégias que saíram da caixa preta – para codificá-las, elaborá-las, traduzi-las em programas *ad hoc* e planos e orçamentos rotineiros, usando-os para fins de comunicação e controle.

Os gestores da SEPLAG também são os usuários primeiros do suporte de tecnologia da informação e comunicação – TIC. Neste papel pedem aperfeiçoamentos da ferramenta, realizam testes e homologam a solução como um todo. Trabalham junto com a PROCERGS, para aperfeiçoar e manter o suporte informático realmente auxiliando todas as etapas do PPA.

Conforme Luiz Antonio Moura Cesar², nos órgãos, os gestores elaboram os programas e ações, levando em conta as tendências e as restrições econômico-legais. Sempre tendo em mente as orientações estratégicas do novo governo. Usam a ferramenta de suporte informático. Cada órgão de estado já tem uma característica de como é realizado este trabalho, desde contribuição de pequeno grupo de planejadores até consulta ao corpo funcional como um todo.

Este aspecto interessante mostra que cada órgão tem um modo próprio de elaboração dos seus programas, ou seja, a sua estratégia, desde um pequeno grupo de elaboradores de estratégia que lembra muito a escola do *Design* do livro de Mintsberg até órgãos que elaboram seus programas em assembléias com todos os funcionários do órgão, algo que lembra a escola do poder deste mesmo livro.

Os gestores nos órgãos na sua vez se qualificam por cursos ministrados pela SEPLAG/RS para a elaboração do PPA e quando da elaboração dos programas e ações tem que levar em conta os tetos financeiros que o órgão possui de encaixe em planilhas do sistema SISPLAG.

As secretarias em número de 19 de um total de 71 órgãos da administração direta e indireta do governo do estado são quem criam os programas. Os outros órgãos podem ser apenas responsáveis por ações destes programas.

Após a elaboração o PPA, com todos os programas e ações aprovados pela SEPLAG o projeto de lei do PPA é enviado para a Assembléia Legislativa do estado

² Entrevista concedida ao autor por Luiz Antonio Moura Cesar - Assessor de Planejamento da PROCERGS, em 20 de novembro de 2010

para apreciação e emendas. Isto é feito em 15 de maio. Após o término desta etapa o PPA torna-se lei.

Para a etapa da Revisão que é realizada anualmente os gestores nos órgãos fazem um acompanhamento de indicadores e metas físicas e financeiras a cada três meses. O aspecto legal exige a apresentação do acompanhamento do PPA anualmente em 15 de março nos anos posteriores a da sua elaboração.

8. CARACTERIZAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES

8.1. SEPLAG/ RS

De acordo com o seu site, a Secretaria do Planejamento e Gestão do Estado do Rio Grande do Sul - SEPLAG é órgão da administração pública estadual, integrante da estrutura do Gabinete da Governadora, que tem como finalidade exercer as funções de planejamento, gestão, coordenação e avaliação das políticas e ações do Governo Estadual.

Em relação ao planejamento, objetiva a promoção do desenvolvimento global e integrado do Rio Grande do Sul, através de estudos técnicos que orientam e coordenam o desenvolvimento de projetos e programas, tendo em vista estratégias que assegurem atingir os objetivos previstos no Plano de Governo.

Quanto à gestão, objetiva a promoção do relacionamento cooperativo entre os órgãos de governo a fim de agilizar a execução de projetos e programas, propiciando soluções integradas que visam à máxima eficiência e eficácia das ações governamentais.

8.1.1. Competências

De acordo com o Decreto nº 47.139, DE 05 DE ABRIL DE 2010.

A GOVERNADORA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, no uso da atribuição que lhe confere o artigo 82, incisos V e VII, da Constituição do Estado e de acordo com o artigo 13 da Lei nº 12.697, de 04 de maio de 2007 e do Decreto 45.258, de 18 de setembro de 2007,

DECRETA:

Art. 1º - A Secretaria do Planejamento e Gestão - SEPLAG -, nos termos do art. 8º e Anexo II da Lei nº 12.697, de 04 de maio de 2007, atuará dentro das seguintes áreas de competência:

I - coordenação da elaboração e do monitoramento da execução dos planos regionais, estadual de desenvolvimento e plurianual, da lei das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual;

II - coordenação da implementação de políticas transformadoras de gestão para fortalecer e otimizar a capacidade do Governo Estadual, com a promoção de

mecanismos de avaliação do desempenho e de resultados na administração pública;

III - promoção de estudos e pesquisas socioeconômicos;

IV - produção e análise de estatísticas;

V - prospecção de fontes e alternativas para financiamento de políticas públicas;

VI - fortalecimento da capacidade regulatória do Estado;

VII - coordenação e implementação de políticas e diretrizes de governança de tecnologia da informação e comunicações.

No Anexo F a íntegra do Decreto.

8.1.2. ESTRUTURA

A estrutura da SEPLAG, definida pelo Decreto nº 47.139 de 05 de abril de 2010, é composta por uma Gerência Executiva, sob a responsabilidade do Secretário Adjunto, por órgãos de assistência e assessoramento direto e imediato ao Secretário de Estado.



Figura 6 – Estrutura da SEPLAG/RS. Fonte: SEPLAG/RS

8.2. PROCERGS

Conforme o seu site, a PROCERGS - Companhia de Processamento de Dados do Estado do Rio Grande do Sul, é uma empresa de economia mista, que iniciou suas atividades em 28 de Dezembro de 1972 como órgão executor da política de informática do Estado.

A PROCERGS é a maior empresa de informática do Rio Grande do Sul e processa diariamente milhões de transações vitais para o bom funcionamento do serviço público e o atendimento à comunidade, afetando a vida de milhões de gaúchos. Ciente de sua responsabilidade, o compromisso da PROCERGS é com os órgãos públicos estaduais, cidadãos e empresas que utilizam seus produtos e serviços no dia-a-dia.

Com quase mil funcionários e um faturamento anual em torno de 150 milhões de Reais. O compromisso da PROCERGS, portanto, é com os órgãos públicos estaduais nas esferas dos três poderes (legislativo, executivo e judiciário), cidadãos e empresas que utilizam seus produtos e serviços no dia-a-dia.

Para atender aos seus clientes, a PROCERGS tem trabalhado lado a lado com os demais órgãos do Estado, gerando soluções que contribuem para dar suporte e apoiar as ações do Governo, aumentar a eficiência da arrecadação, reduzir gastos com a máquina pública, racionalizar os processos de trabalho, modernizar a gestão pública, melhorar os serviços prestados ao cidadão e democratizar o acesso à informação, buscando assegurar ao Estado e à comunidade o máximo de retorno para os investimentos em informática pública.

8.2.1. Valores

São os seguintes abaixo relacionados:

- a) qualidade reconhecida pelo cliente
- b) inovação
- c) ética e responsabilidade
- d) pessoas competentes e comprometidas
- e) meritocracia

8.2.2. Visão

Em uma sociedade onde a Tecnologia da Informação e Comunicações – TIC é fundamental para a excelência dos processos de negócio, a PROCERGS é referência na geração de soluções de governo eletrônico para inovação e eficiência do serviço público.

8.2.3. Objetivos

Serviços de processamento de dados, tratamento de informações, assessoramento técnico, comercialização de bens e produtos de informática e serviços de telecomunicações.

8.2.4. Principais Atividades

Serviços de processamento de dados para administração pública do Governo do Estado do Rio Grande do Sul e iniciativa privada.

Atualmente, além dos Mainframes Unysis e IBM, a PROCERGS abriga mais de quinhentos servidores em seu “Datacenter”. São servidores próprios, de parceiros e de clientes. Lembrando que alguns destes servidores estão em Clusters (agrupamentos) e vários são multiprocessados e servem a vários sistemas. A empresa possui 1200 estações de trabalho, 2500 redes locais interligados por canais de alta velocidade (*backbone*) que cobrem todo o estado. Gerencia cerca de 1000 sistemas aplicativos oferecidos aos clientes e 100 *terabytes* de dados armazenados. Tudo isto operado e desenvolvido sob uma multiplicidade de sistemas operacionais, gerenciadores de banco de dados e linguagens de programação de um modo ininterrupto 24 horas por dia, 7 dias por semana.

8.2.5. ESTRUTURA ORGANIZACIONAL

A gestão da empresa é exercida pelo Conselho de Administração e pela Diretoria Executiva. A PROCERGS está estruturada em conformidade como o organograma abaixo:

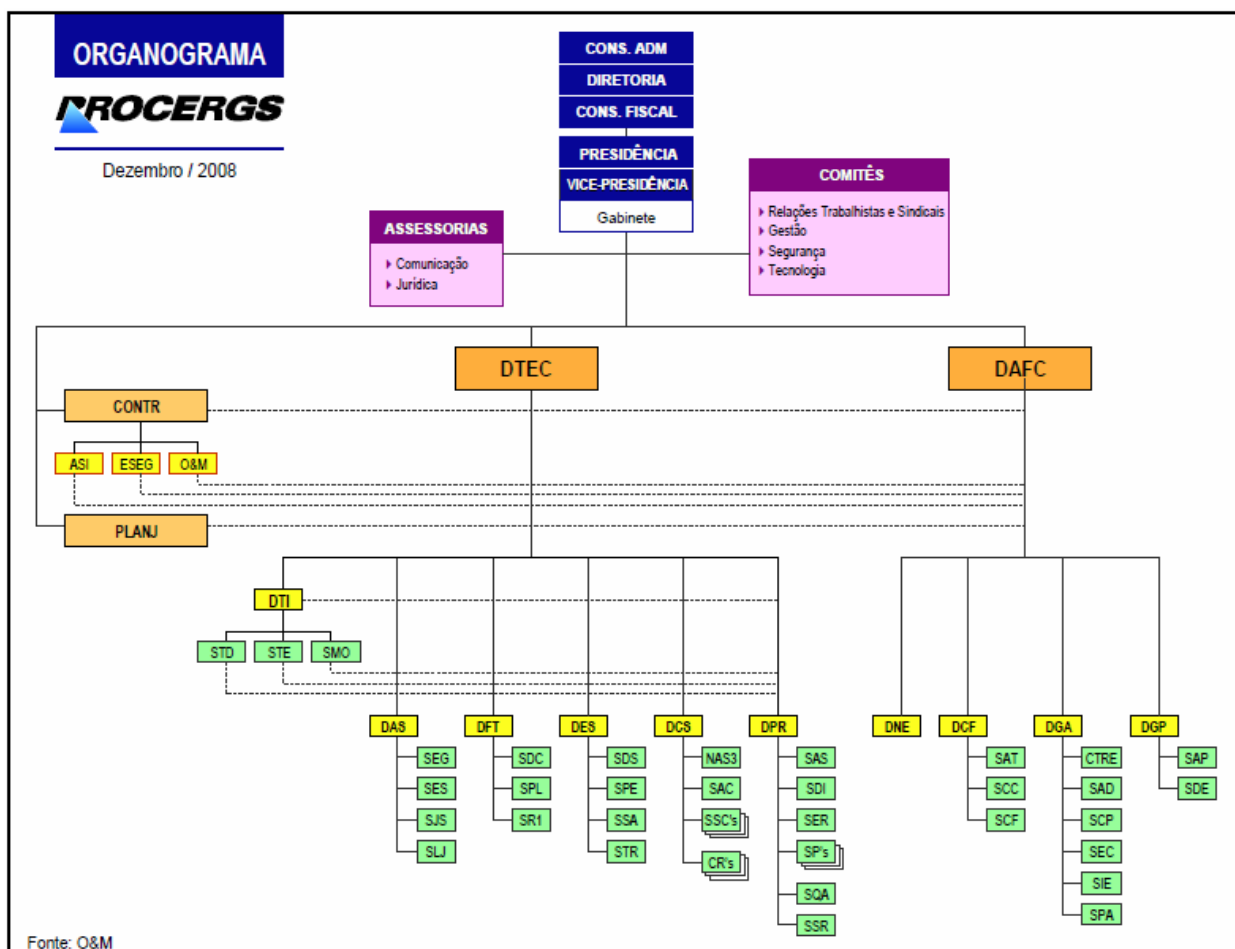


Figura 7 – Organograma PROCERGS.
Fonte: O&M PROCERGS

São apenas duas diretorias – a Diretoria Técnica, que concentra toda a área-fim da empresa e a Diretoria Administrativo-Financeira, que é responsável pelas áreas-mei. As Diretorias possuem Divisões e estas são divididas em Setores.

9. SISTEMA INFORMÁTICO DE SUPORTE AO PPA ESTADUAL

Nas etapas de elaboração e Revisão do PPA é empregado o software SISPLAG que é um sistema desenvolvido para operação via Internet pela PROCERGS, Ele tem a finalidade de facilitar o trabalho dos gestores nos diversos órgãos de estado e o trabalho da SEPLAG. Antes da sua existência eram empregados editores de texto, planilhas, aplicativos MS-Access e muita mão de obra.

De acordo com o analista responsável pelo SISPLAG na PROCERGS³, o sistema possui as seguintes funcionalidades:

- a) Elabora o PPA;
- b) Faz as Revisões, com administração de múltiplas versões e apontamento dinâmico das diferenças entre elas;
- c) Alimentação da informação descentralizada, com autonomia e privacidade para cada órgão;
- d) Controle da tramitação e validação da informação entre órgãos e DEPLAN;
- e) Geração de relatórios e demonstrativos de trabalho;
- f) Geração da proposta em arquivos estruturados para a Assembléia Legislativa - AL;
- g) Geração de relatórios e demonstrativos para a montagem da proposta e da lei do PPA;
- h) Integração com os sistemas SEO (Elaboração do Orçamento) e o AFE – Finanças do Estado pois assim se alimenta automaticamente dos valores financeiros.
- i) Controle de Usuários e permissões.
- j) Possui um módulo para registrar as Realizações do Governo, que mesmo não fazendo parte do PPA propriamente dito se baseiam nos programas e ações deste.

O acesso ao sistema é feito a partir de link disponível na página da SEPLAG na Internet (www.seplag.rs.gov.br), que oferece a tela abaixo para identificação de usuário.

³ Entrevista concedida ao autor por Sérgio Antônio Grings, analista da PROCERGS, em 21 de outubro de 2010.



Figura 8 – Tela de Login do Sistema SISPLAG.

Fonte: SEPLAG/RS disponível em: <https://www.epp.rs.gov.br/content/index.php> acesso em 01/10/2010

Feita a identificação, o usuário poderá selecionar por meio de *menu* o que deseja alterar ou consultar ou gerar relatório. Esses módulos possuem duas funções básicas: a de inserção, edição e consulta de dados.



Figura 9 – Tela de Entrada de dados do Sistema SISPLAG.

Fonte: SEPLAG/RS disponível em: <https://www.epp.rs.gov.br/content/index.php> acesso em 01/10/2010

Esse sistema foi desenvolvido e é mantido pela PROCERGS e é ele que facilita que a solução PPA seja descentralizada. Vindo de uma origem pequena, serviria apenas de entrada de dados para o PPA 2004-2007 no decorrer do tempo foi ganhando funcionalidades. O vínculo entre o PPA e o Orçamento, fica bem claro, pois o programa SEO – Sistema de Elaboração do Orçamento, busca nele os programas e ações que balizam os projetos orçamentários.

Ele se mostrou tão flexível que o último governo criou um módulo que registra as Realizações de Governo para períodos de tempo determinados por este. Por exemplo, o

governo pode querer saber o que foi feito em determinada época em um determinado município, COREDE ou região funcional, tanto no aspecto financeiro, quanto no aspecto físico (o que foi efetivamente realizado). Algo de muito interesse de qualquer gestor público.

O sistema permite a comparação do PPA e o que foi alterado nas suas revisões em relação à posição anterior e ele gera relatórios de controle, tanto como relatório, quanto como planilhas. O teor do projeto da Lei do PPA é gerado por ele, quando a SEPLAG dá por finalizado o a tarefa da elaboração ou revisão do PPA.

No Anexo B – que apesar do nome de manual, é na verdade, um conjunto de orientações para os gestores nos órgãos, destacamos:

Essas modificações representam um importante passo no sentido da modernização dos processos de planejamento e orçamento com aplicabilidade à União, Estados e Municípios, tendo como escopo principal a busca, para o setor público, de uma administração menos burocrática e mais gerencial, com efetiva cobrança de resultados.

Em razão dos pressupostos mencionados, a elaboração do Plano Plurianual de contemplar as seguintes características, objetivando manter um encadeamento lógico entre Plano e Orçamentos:

- a) Visão estratégica, com estabelecimento de objetivos;
 - b) Identificação dos problemas a enfrentar ou oportunidades a aproveitar, tendo em vista tornar realidade essa visão estratégica;
 - c) Concepção dos programas que deverão ser implementados com vistas ao atingimento dos objetivos que implicarão na solução dos problemas ou aproveitamento das oportunidades;
 - d) Especificação das diferentes ações dos programas, com a identificação dos respectivos produtos, que darão origem, quando couber, aos projetos e atividades;
- Aos objetivos, serão atribuídos indicadores e, aos produtos, metas.

Ressaltamos também a parte de orientações gerais onde se afirma:

“Os aperfeiçoamentos que estão sendo introduzidos no Plano Plurianual têm por objetivos:

a) propiciar a integração e a compatibilização dos instrumentos básicos de planejamento e orçamento: Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei do Orçamento Anual;

b) organizar em programas todas as ações do Governo Estadual que resultem em bens ou serviços para atendimento de demandas da sociedade;

c) assegurar que os programas estejam alinhados com as diretrizes de governo e compatíveis com a previsão de disponibilidade de recursos;

d) proporcionar a alocação de recursos nos orçamentos anuais de modo compatível com os objetivos e diretrizes estabelecidos no Plano e com o desempenho obtido na execução dos programas;

e) melhorar o desempenho gerencial da administração pública, tendo como elemento básico a definição de responsabilidade por custos e resultados;

f) Objetivo claramente definido que: mantenha alinhamento estratégico com as diretrizes do Governo; expresse um problema ou demanda da sociedade; seja passível de mensuração por um indicador; seja compatível com os recursos disponíveis.

g) Conjunto de ações ou de instrumentos normativos que assegurem a concretização de um objetivo comum;

h) Identificação precisa do público-alvo que se deseja atender, cujas características devem apresentar um grau elevado de homogeneidade;

i) Relação consistente de causa e efeito entre o problema a resolver, o objetivo, o indicador, o conjunto de projetos e atividades, suas metas e as demais ações previstas;

j) Escala adequada a um gerenciamento eficaz: não deve ser tão amplo que torne difícil seu gerenciamento, nem tão restrito que os custos de implantação, manutenção e gerenciamento o inviabilizem.”

Disponível em: <https://www.epp.rs.gov.br/content/index.php> acesso em 01/10/2010.

10. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como foi afirmado pelos gestores da SEPLAG/RS, o PPA atual tem que ser melhor que o anterior e o próximo melhor que o atual. Mas o que significa um PPA melhor? Segundo De Toni (2002) significa um plano estratégico que leve a um protagonismo público com indução de desenvolvimento sustentável, territorialmente equilibrado e socialmente mais justo.

Agora que nos encontramos à véspera da elaboração de um novo PPA 2012-2015 já podemos vislumbrar o que acreditamos servirão de possíveis futuras orientações:

Uso de consultoria – na etapa da alta estratégia. Esta é uma tendência que deve se tornar realidade. Já se tem a experiência do último PPA, onde se empregou o auxílio de consultores. Esta etapa é muito específica e demanda técnicos especializados neste ramo do conhecimento administrativo. Ter este tipo de especialistas na SEPLAG seria muito custoso ao estado.

Regionalização - o próximo PPA será regionalizado desde o seu início, na etapa da elaboração, diferentemente dos PPAs 2004-2007 e 2008-2011 se pretende que este PPA já seja elaborado com a sua regionalização definida. Um exemplo que vem ao encontro desta orientação é caso do PPA do estado de Pernambuco, que apresenta até mapas das regiões a serem atingidas pelos projetos.

Para esta regionalização ser bem efetivada acredita-se que será necessário maior tempo para a elaboração do PPA. Um dos motivos do uso dos Cadernos de Regionalização, com o seu trabalho posterior à elaboração do PPA foi assim permitir mais tempo para a qualificação da discussão de onde aplicar os recursos do estado.

Como é possível de se ver na imagem abaixo de um programa do PPA deste estado:

3171- Apoio à Implantação da Hidrovia do São Francisco e Adequação e Modernização do Porto de Petrolina - 1 - Hidrovia Implantada

PAC EM PE - IMPLANTAÇÃO DA HIDROVIA DO SÃO FRANCISCO E ADEQUAÇÃO E MODERNIZAÇÃO DO PORTO DE PETROLINA

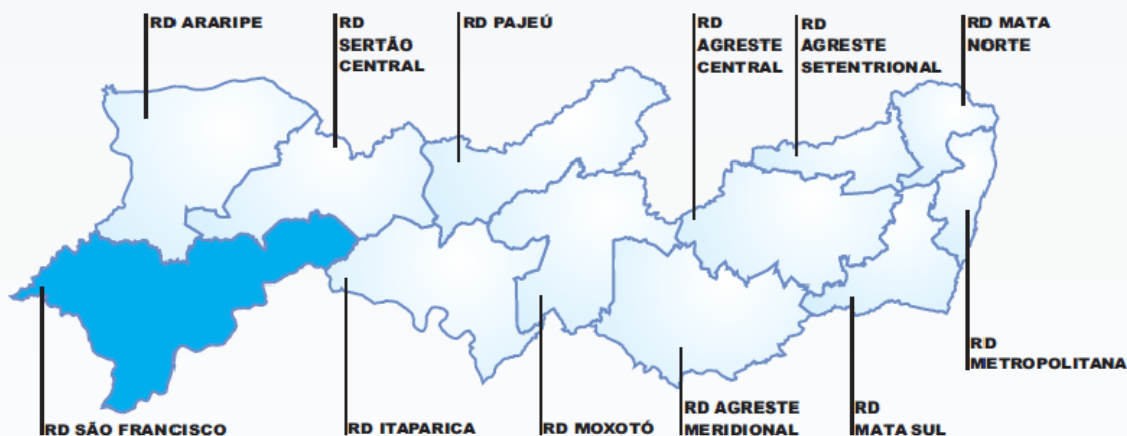


Figura 10 – Programa do PPA de Pernambuco – Mostrando a sua Regionalização.
 Fonte: PPA - 2010 Lei nº 13.957 de 15 de dezembro de 2009 do Estado de Pernambuco

A região contemplada pelo programa aparece em azul claro no mapa do estado de Pernambuco.

Consulta Popular - outra possível orientação é que devido à tradição do Partido dos Trabalhadores-PT de dar apoio a iniciativas de participação direta, haverá algum tipo de previsão para consulta popular. Como se dará esta previsão nada se pode afirmar. Pode ser via uma reserva financeira dos programas, ou um programa próprio. Somente o próximo PPA responderá a este questionamento.

Maior prazo para a elaboração do PPA - os governos do estado estão cada vez mais percebendo a importância estratégica do PPA e como é curto o prazo para a sua elaboração, assim o próprio poder executivo criou a Proposta de Emenda à Constituição do estado a PEC 204/2010 (veja o Anexo-A) que quer qualificar a elaboração do plano, dando mais tempo para esta etapa.

A PEC mostra o quadro abaixo que é um comparativo com o prazo de outros estados e a União, e como o prazo do Rio Grande do Sul é o menor.

Tabela de alguns prazos de envio das Leis Orçamentárias

Prazos para envio das Leis Orçamentárias (PPA, LDO e LOA) pelo Gov. à A.L.

Estado	PPA	LDO	LOA
União	31/ago	15/abr	31/ago
São Paulo	15/ago	30/abr	30/set
Rio de Janeiro	30/ago	15/abr	30/ago
Santa Catarina	30/ago	30/abr	30/ago
Minas Gerais	30/set	15/mai	30/set
Paraná	30/set	15/abr	30/set
Bahia	30/ago	15/mai	30/set
Mato Grosso	30/ago	30/mai	30/set
Rio Grande do Sul	15/mai	15/mai	15/set

(Fonte: PEC 204/2010 disponível em: proweb.procergs.com.br/temp/PEC_204_2010_ISPA.pdf?23/11/...41:34

Acesso em 01/10/2010)

Acredita-se que esta PEC que já foi enviada a Assembléia será aprovada. Ela determina como novo prazo para o PPA a data de 1º de agosto do primeiro ano do mandato do Governador para o prazo final de entrega do PPA na assembléia e não 15 de maio. Permitindo assim uma maior qualificação da Lei. Permitindo a sua regionalização, conjuntamente com a sua elaboração e não numa segunda etapa via cadernos de regionalização. Mais prazo qualifica a discussão dos gestores quanto aos encaixes financeiros dos diversos programas dos órgãos. Finalmente dá tempo hábil para eventuais consultas a população. Se estes fatos irão ocorrer, novamente somente ao fim da elaboração do próximo PPA é que saberemos.

Maiores aderências entre a orientação estratégica e os Programas e ações do plano - finalmente acredita-se que haverá uma preocupação com o casamento entre os programas do PPA e a orientação estratégica do plano. Novamente podemos nos referir ao estado de Pernambuco que procura por meio de todo um monitoramento que isto venha a ocorrer. Foi criado até o papel de Coordenador do Objetivo Estratégico. Usando novamente um exemplo do Estado de Pernambuco, esta dinâmica pode ser vista nos slides abaixo:

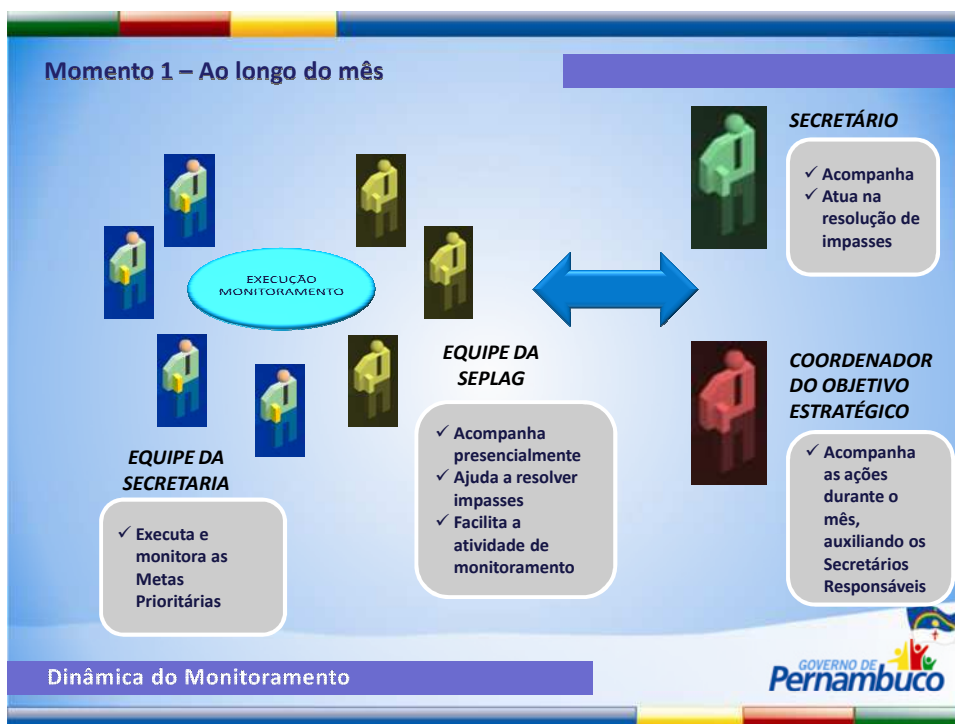


Figura 11 – Momento 1 do Monitoramento de Objetivo Estratégico.

Fonte: Mapa da Estratégia para 2008 do Modelo de Planejamento e Gestão “Todos por Pernambuco” Disponível em <http://www2.seplag.pe.gov.br/c/portal/layout?p_l_id=PUB.1403.39> Acesso em 01/11/ 2010



Figura 12 – Momento 2 do Monitoramento de Objetivo Estratégico.

Fonte: Mapa da Estratégia para 2008 do Modelo de Planejamento e Gestão “Todos por Pernambuco” Disponível em <http://www2.seplag.pe.gov.br/c/portal/layout?p_l_id=PUB.1403.39> Acesso em 01/11/ 2010



Figura 13 – Momento 3 do Monitoramento de Objetivo Estratégico.

Fonte: Mapa da Estratégia para 2008 do Modelo de Planejamento e Gestão “Todos por Pernambuco” Disponível em <http://www2.seplag.pe.gov.br/c/portal/layout?p_l_id=PUB.1403.39> Acesso em 01/11/ 2010



Figura 14 – Momento 4 do Monitoramento de Objetivo Estratégico.

Fonte: Mapa da Estratégia para 2008 do Modelo de Planejamento e Gestão “Todos por Pernambuco” Disponível em <http://www2.seplag.pe.gov.br/c/portal/layout?p_l_id=PUB.1403.39> Acesso em 01/11/ 2010

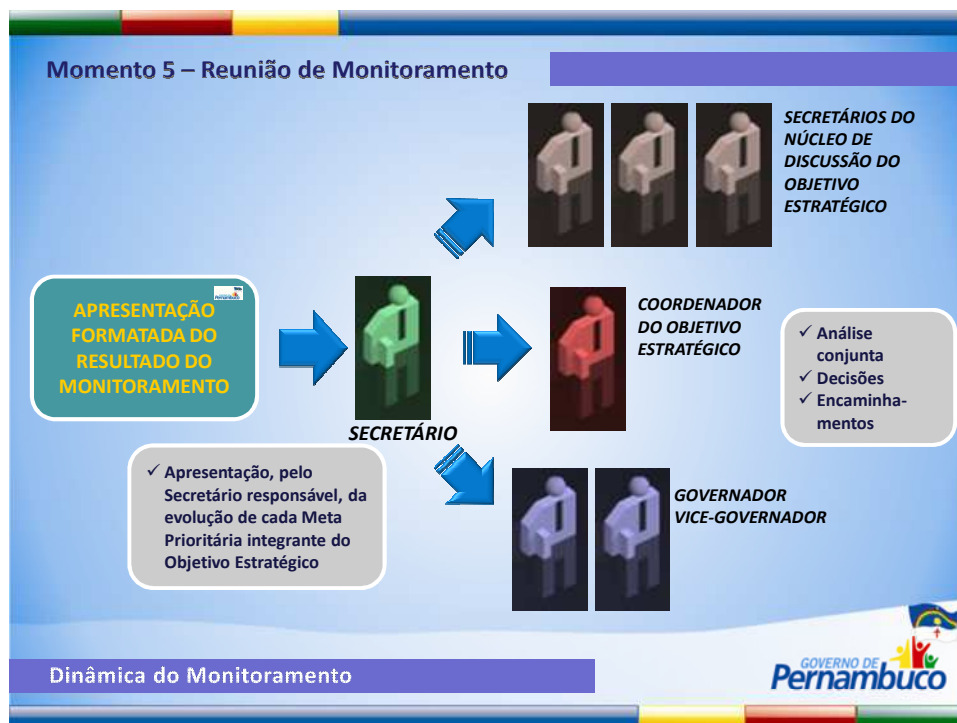


Figura 15 – Momento 5 do Monitoramento de Objetivo Estratégico.

Fonte: Mapa da Estratégia para 2008 do Modelo de Planejamento e Gestão “Todos por Pernambuco” Disponível em <http://www2.seplag.pe.gov.br/c/portal/layout?p_l_id=PUB.1403.39> Acesso em 01/11/ 2010

Este monitoramento de objetivo estratégico do governo de Pernambuco tem a sua execução após a elaboração do PPA, mas esta etapa tem que ser modificada para contemplar este controle devido à própria escolha dos seus coordenadores e as alterações necessárias ao seu cumprimento. Mesmo que ele seja de controle e implementação difícil, mostra uma tendência no planejamento estatal. Pode ser que o novo governo do estado procure no seu PPA buscar algo desta tendência.

Se isto ocorrer o programa de suporte de informática terá que ser modificado, pois ele atualmente não tem suporte a essa funcionalidade.

Vemos assim que o que se está buscando é o fechamento do hiato entre os programas e ações e a orientação estratégica do planejamento. O estágio atual do processo mostra que este está bem equacionado. Sendo empregadas técnicas e conhecimentos da administração científica. As tendências mostram que se pretende uma aderência maior não somente ao espírito dos legisladores que criaram o PPA, mas as visões modernas de planejamento. Como a PEC 204/2010 ressalta o PPA tem que ser aperfeiçoado para ser cada vez mais, um meio de declaração das estratégias de desenvolvimento e objetivos de governo, bem como de organização das ações governamentais. O PPA, assim, propõe-se a ser um elo entre as estratégias de desenvolvimento de longo prazo, os objetivos de um período de governo (médio prazo) e as metas de curto prazo expressas nos orçamentos anuais, conferindo nexos a esses três horizontes.

11. CONCLUSÃO

O PPA como processo começou tendo um viés economicista, uma etapa do processo orçamentário. Com a introdução do conceito de programa passa a procurar atingir as expectativas do planejamento situacional. Agora se pretende que tenha visão de alta estratégia um caminho que demonstra um enriquecimento de seu potencial.

Neste caminho o papel dos gestores foi e é fundamental. Foram eles que se qualificaram, discutiram, ministraram cursos e verificaram a necessidade de uma ferramenta e tomaram e têm papel ativo na sua especificação.

Uma ferramenta tem que ser usada ou para permitir a execução de um trabalho, ou para, no mínimo, facilitar alguma etapa complexa na resolução do todo. O que não pode ocorrer é ser ela de uso tão complexo, ou intrusivo, que crie por si mesmo dificuldades na conclusão da tarefa que se propõe facilitar.

A ferramenta que surge nesse contexto é o SISPLAG. Ele foi desenvolvido pela PROCERGS, de acordo com as especificações da SEPLAG/RS. Já foi empregado no PPA 2004-2007 e 2008-2011. Acredita-se que será também usado no PPA 2012-2015. Perfeito, obviamente, nenhuma ferramenta é, mas ela tem se mostrado flexível o suficiente para auxiliar nas diversas etapas do processo e se adequar às alterações introduzidas no processo de elaboração, revisão e acompanhamento do PPA. Os gestores da SEPLAG não gostariam de ter que voltar para ferramentas de automação de escritório simples e ter que copiar e colar de vários arquivos, além de ter a tarefa complexa e aborrecida de ter que formatar o documento final da proposta de lei do PPA. Ainda mais com o prazo limitado que se dispõe.

Por outro lado, se houver a criação de outra ferramenta pela união, ou por outro estado da federação, o SISPLAG poderá vir a ser substituído se estas se mostrarem melhores ou mais aderentes ao processo do PPA. Outro motivo de substituição seria o trabalho de alguma consultoria, propondo outra ferramenta sob medida para a realização deste trabalho. Devemos lembrar que se está em um ambiente político e este tipo de pressão é possível de ocorrer e já ocorreu em outras situações.

Um sistema de TIC complexo como este, espelha uma realidade legal e institucional. Por isso, se houver alguma grande mudança institucional-legal, sua manutenção pode torna-se complexa, mas isto dificilmente justificaria o descarte da solução, pois, além da necessidade de preservar o passado, a consolidação de uma nova solução tem custo elevado.

Por fim, este caso em si é um exemplo onde a colaboração criativa entre a PROCERGS e a SEPLAG resultou em uma história de sucesso, e que mostra que cada órgão, dentro da sua competência, é capaz de contribuir para o sucesso na realização de uma tarefa complexa. Ganha a SEPLAG, que tem uma ferramenta sob medida para esta tarefa, e a PROCERGS, para quem a sua criação e manutenção é a justificativa e o seu motivo de existência. Finalmente esta cooperação vem ao encontro do propósito maior do PPA que é o governo alcançar os objetivos de melhora do bem estar social.

12. REFERÊNCIAS

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Promulgada em 05/10/1988. 41.ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2008. (Coleção Saraiva de Legislação).

BRASIL. Secretaria de Orçamento Federal – *Manual Técnico de Orçamento* (MTO) – 2000, SOF/MOG. 1999.

DE TONI, Jackson. **Reflexões sobre as possibilidades do planejamento no setor público** – do orçamento participativo ao planejamento estratégico. Ensaio FEE, Porto Alegre, v23 n. 2 p. 949-976, 2002.

FIALHO, Rogério Corrêa. **O Planejamento Estratégico Versus Orçamento Participativo: Conflito ou Parceria – Uma Análise da Experiência Gaúcha no Período 1999 a 2002**. Monografia de Conclusão do Curso de Especialização em Gestão Pública Participativa da Universidade Estadual do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2003

GARCIA, Ronaldo Coutinho. **TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 726. A Reorganização do Processo de Planejamento do Governo. Federal: O PPA 2000-2003**. Brasília, IPEA 2000

GIACOMONI, James. *Orçamento Público*. 14.ª Edição. São Paulo: Atlas, 2007.

GTI - Grupo de Trabalho Interministerial. (Portaria Interministerial nº 270, de 14.10.1997) (1997) – Relatório e Projeto de Lei Complementar de que trata o art. 165 da Constituição Federal. Revista ABOP, nº 40, agosto, 1998.

MACROPLAN - Macroplan Prospectiva Estratégia & Gestão. Disponível em <<http://www.macroplan.com.br/>> Acesso em: 1º de novembro de 2010.

MATUS, Carlos. *Política, Planificación y Gobierno*. OPAS. 1977.

_____ . *Política, Planejamento e Governo*. IPEA. 1993.

MINTZBERG, Henry; AHLSTRAND, Bruce; LAMPEL, Joseph. **Safári de estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico**. Porto Alegre: Bookman, 2000.

PERNAMBUCO, **Mapa da Estratégia para 2008**. Disponível em: <http://www2.seplag.pe.gov.br/c/portal/layout?p_1_id=PUB.1403.39> Acesso em 01 de novembro de 2010

PERNAMBUCO, PPA 2010. Disponível em:

<http://www2.seplag.pe.gov.br/c/portal/layout?p_1_id=PUB.1403.30> Acesso em 01 de novembro de 2010

PROCERGS - Companhia de Processamento de Dados do Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em <<http://www.procergs.com.br>> Acesso em: 11 de novembro de 2010.

RIO GRANDE DO SUL, Constituição (1989). **Constituição do Estado do Rio Grande do Sul**: promulgada em 3 de outubro de 1989.

RIO GRANDE DO SUL, **PEC 204/2010** disponível em:

<proweb.procergs.com.br/temp/PEC_204_2010_ISPA.pdf?23/11/...41:34> Acesso em 01/10/2010

RIO GRANDE DO SUL, **Rumos 2015** - Disponível em:

<http://www.seplag.rs.gov.br/conteudo_puro.asp?modo_exibicao=LISTA&cod_menu=490&cod_menu_pai=453&cod_tipo_conteudo=5> Acesso em 11/11/2010

SANTOS, Clézio Saldanha dos. *Introdução à Gestão Pública*. São Paulo: Saraiva, 2006.

SEPLAG - Secretaria do Planejamento e Gestão do RS. Disponível em

<<http://www.seplag.rs.gov.br/>> Acesso em: 20 de setembro de 2010.

YIN, Robert K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. Trad. Daniel Grassi. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

Entrevistas:

CESAR, Luiz Antonio Moura, Assessor de Planejamento da PROCERGS. Entrevista concedida ao Autor em 20/11/2010

FIALHO, Rogério Correa. Analista de Planejamento, orçamento e Gestão da SEPLAG/RS. Entrevista concedida ao Autor em 29/10/2010

GRINGS, Sérgio Antônio, Analista de Sistemas da PROCERGS. Entrevista concedida ao Autor em 21/10/2010

13. ANEXO A - PEC 204/2010

Proposta de Emenda à Constituição nº 204 /2010

Poder Executivo

Altera o inciso I dos §§ 8º e 9º do artigo 152 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul.

Art. 1º - O inciso I do § 8º do artigo 152 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 152

.....

§ 8º

I - o Projeto de Lei do Plano Plurianual até 1º de agosto do primeiro ano do mandato do Governador;

.....”

Art. 2º - O inciso I do § 9º do artigo 152 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 152

.....

§ 9º

I – o projeto de lei do plano plurianual até 1º outubro do primeiro ano do mandato do Governador, e o projeto de lei de diretrizes orçamentárias até 15 de julho de cada ano;”

Art. 3º - Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 4º - Revogam-se as disposições em contrário.

JUSTIFICATIVA

A Proposta de Emenda à Constituição que ora envio à apreciação desse Egrégio Parlamento tem por objeto Altera o inciso I do § 8º do art. 152 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul.

O Plano Plurianual (PPA) é um instrumento de planejamento das ações de governo instituído pela Constituição de 1988. Desde então, o PPA vem sendo aperfeiçoado no sentido de cumprir o seu papel constitucional e tornar-se, efetivamente, um instrumento de planejamento governamental, um guia das ações de governo.

Para isso, vem se investindo na qualificação desse instrumento, buscando torná-lo, cada vez mais, um meio de declaração das estratégias de desenvolvimento e objetivos de governo, bem como de organização das ações governamentais. O PPA, assim, propõe-se a ser um elo entre as estratégias de desenvolvimento de longo prazo, os objetivos de um período de governo (médio prazo) e as metas de curto prazo expressas nos orçamentos anuais, conferindo nexos a esses três horizontes. Além disso, o PPA se apresenta como um instrumento importante a serviço da transparência, na medida em que explicita as estratégias, objetivos e metas da Administração Pública e, pelo seu monitoramento, permite que a sociedade tenha informações sobre o andamento de suas ações.

No Rio Grande do Sul, o PPA tem experimentado um processo de evolução que o está tornando, a cada edição, um instrumento mais qualificado para desempenhar esse papel. Com o PPA 2004-2007, foram adotados métodos mais modernos de discussão de problemas e construção de programas de governo. Em consequência, foram construídos programas com conteúdo estratégico, sendo abandonado o tradicional conceito de programa como mero classificador de despesas. Os programas passaram a ter características de unidades de planejamento e gestão, com objetivos, indicadores e ações, com metas de resultado, de geração de produtos e de gastos, permitindo que se estabelecesse vínculo com os orçamentos anuais e se construísse sistema de acompanhamento e avaliação do PPA.

Com o PPA 2008-2011, a partir da experiência anterior, foi buscada maior vinculação dos programas com as estratégias, por meio do estabelecimento de eixos de atuação do Governo. Além disso, foram introduzidos aperfeiçoamentos no processo de elaboração dos programas, o que permitiu aprofundar o tratamento multissetorial das ações de governo.

Contudo, as possibilidades de conferir ao PPA um papel de instrumento de implementação das estratégias governamentais ainda ficam limitadas em face do prazo exíguo que lhe é conferido pela Constituição Estadual que, no inciso I do §8º do artigo 152, estipula a data de 15 de maio do primeiro ano do mandato do Governador como limite para envio do Projeto de Lei do PPA à Assembléia Legislativa.

Considerando que se trata do primeiro ano de uma gestão, e que os primeiros meses são dedicados à montagem das equipes, o prazo útil para desenvolver todas as ações necessárias à elaboração do PPA não passa de sessenta dias, incluindo o tempo destinado aos ajustes finais e editoração do documento.

Cabe destacar que as demais unidades da federação (à exceção do Distrito Federal) dispõem de prazos maiores para o desenvolvimento das atividades de elaboração do PPA, tendo datas limites, para envio às Assembléias Legislativas, situadas no segundo semestre, mais próximas das datas de apresentação dos projetos de lei orçamentária. Com relação à União, assim como ocorre em vários Estados (Rio de Janeiro, Santa Catarina, Minas Gerais, Paraná e Mato Grosso), a entrega do Projeto de Lei do PPA coincide com a entrega do projeto de orçamento anual. Em outros, o projeto de PPA é enviado ao Legislativo um pouco antes do envio do projeto de orçamento, como é o caso dos Estados de São Paulo (45 dias antes) e da Bahia (um mês antes).

Prazos para envio das Leis Orçamentárias (PPA, LDO e LOA) pelo Gov. à A.L.

Estado	PPA	LDO	LOA
União	31/ago	15/abr	31/ago
São Paulo	15/ago	30/abr	30/set
Rio de Janeiro	30/ago	15/abr	30/ago
Santa Catarina	30/ago	30/abr	30/ago
Minas Gerais	30/set	15/mai	30/set
Paraná	30/set	15/abr	30/set
Bahia	30/ago	15/mai	30/set
Mato Grosso	30/ago	30/mai	30/set
Rio Grande do Sul	15/mai	15/mai	15/set

A proposta que se apresenta para o Rio Grande do Sul é fixar a data de 1º de agosto do primeiro ano do mandato do Governador para entrega do Projeto de Lei do PPA à Assembléia Legislativa, ou seja, um mês e meio antes do envio do projeto de lei orçamentária. Essa data proporcionará um prazo para elaboração do PPA mais apropriado para a geração de um plano capaz de expressar com maior fidelidade as estratégias de governo, que resulte de um processo mais elaborado de planejamento estratégico e que se apresente como um instrumento efetivo para a condução das ações de governo.

Além disso, a dilatação do prazo de envio do PPA à Assembléia Legislativa propiciará condições para aprofundar o processo de regionalização das metas, refletindo a ação governamental voltada à redução das desigualdades e à promoção do desenvolvimento das regiões do Estado.

A alteração do inciso I, do § 9º, do artigo 152 da Constituição Estadual justifica-se por ser decorrência da alteração proposta no inciso I do parágrafo anterior, mantendo o prazo de 60 (sessenta) dias, previsto na Constituição Estadual, do encaminhamento do Projeto ao encaminhamento para sanção.

Poder Executivo

14. ANEXO B – MANUAL DO SISPLAG

O PLANO PLURIANUAL COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO

O Plano Plurianual, desde a sua inserção na esfera político administrativa estatal, instituída pela Constituição Federal de 1988, tem se caracterizado por apresentar programas meramente classificatórios, que não retratam a gestão governamental. Desse modo, o PPA vem se perpetuando como um instrumento de pouca utilidade para o acompanhamento do desenvolvimento da política de governo.

Essa visão, todavia, face aos novos preceitos de gestão pública vem sofrendo um processo de evolução, pois ao Plano está sendo atribuído o caráter de instrumento pertinente a gestão governamental, isto é capaz de espelhar, de forma fiel e planejada, a proposta política eleita nas urnas. Para tanto, o PPA deve ser concebido, na sua íntegra, em um contexto que abranja, como preceitos básicos, o planejamento e o gerenciamento da ação a ser desenvolvida, bem como o resultado esperado pelo Governo instituído.

Assim sendo, o Plano, compor-se-á de programas facilmente identificáveis pela sociedade, os quais precipuamente terão por finalidade a solução de problemas, previamente detectados, que necessitam da atuação estatal. O Programa é a unidade que integra o planejamento, o orçamento e a gestão, com o objetivo de solucionar um problema ou uma demanda da sociedade.

Os programas serão instituídos pelo Plano Plurianual, tendo em vista as modificações introduzidas pela portaria MPO nº 42 de 14/04/1999, a qual estabelece que a classificação do gasto público passa a ser funcional, em lugar de funcional-programática. Cada nível de governo passa a adotar sua estrutura programática própria, adequada à solução de seus problemas, de acordo com as peculiaridades regionais e originárias do Plano Plurianual.

Essas modificações representam um importante passo no sentido da modernização dos processos de planejamento e orçamento com aplicabilidade à União, Estados e Municípios, tendo como escopo principal a busca, para o setor público, de uma administração menos burocrática e mais gerencial, com efetiva cobrança de resultados.

Em razão dos pressupostos mencionados, a elaboração do Plano Plurianual de contemplar as seguintes características, objetivando manter um encadeamento lógico entre Plano e Orçamentos:

- a) Visão estratégica, com estabelecimento de objetivos;
- b) Identificação dos problemas a enfrentar ou oportunidades a aproveitar, tendo em vista tornar realidade essa visão estratégica;
- c) Concepção dos programas que deverão ser implementados com vistas ao atingimento dos objetivos que implicarão na solução dos problemas ou aproveitamento das oportunidades;
- d) Especificação das diferentes ações dos programas, com a identificação dos respectivos produtos, que darão origem, quando couber, aos projetos e atividades;
- f) Aos objetivos, serão atribuídos indicadores e, aos produtos, metas.

ORIENTAÇÕES GERAIS

Os aperfeiçoamentos que estão sendo introduzidos no Plano Plurianual têm por objetivos:

a) propiciar a integração e a compatibilização dos instrumentos básicos de planejamento e orçamento: Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei do Orçamento Anual;

b) organizar em programas todas as ações do Governo Estadual que resultem em bens ou serviços para atendimento de demandas da sociedade;

c) assegurar que os programas estejam alinhados com as diretrizes de governo e compatíveis com a previsão de disponibilidade de recursos;

d) proporcionar a alocação de recursos nos orçamentos anuais de modo compatível com os objetivos e diretrizes estabelecidos no Plano e com o desempenho obtido na execução dos programas;

e) melhorar o desempenho gerencial da administração pública, tendo como elemento básico a definição de responsabilidade por custos e resultados;

f) Objetivo claramente definido que: mantenha alinhamento estratégico com as diretrizes do Governo; expresse um problema ou demanda da sociedade; seja passível de mensuração por um indicador; seja compatível com os recursos disponíveis.

g) Conjunto de ações ou de instrumentos normativos que assegurem a concretização de um objetivo comum;

h) Identificação precisa do público-alvo que se deseja atender, cujas características devem apresentar um grau elevado de homogeneidade;

i) Relação consistente de causa e efeito entre o problema a resolver, o objetivo, o indicador, o conjunto de projetos e atividades, suas metas e as demais ações previstas;

j) Escala adequada a um gerenciamento eficaz: não deve ser tão amplo que torne difícil seu gerenciamento, nem tão restrito que os custos de implantação, manutenção e gerenciamento o inviabilizem.

A simples afinidade de ações não configura um programa. É essencial que essa afinidade esteja relacionada consistentemente a um determinado problema, público-alvo e solução, passíveis de mensuração por indicadores e metas.

Um programa será entendido como multissetorial quando dois ou mais órgãos compartilharem a responsabilidade por atingir o objetivo. Antes de cadastrar o programa multissetorial, os órgãos envolvidos, de comum acordo, deverão estabelecer os limites de atuação de cada um bem como as responsabilidades pelos custos do programa.

15. ANEXO C - TRANSCRIÇÃO DE ENTREVISTA COM LUIZ ANTONIO MOURA CESAR – ASSESSOR DE PLANEJAMENTO DA PROCERGS

Flávio - Qual é, por favor, o seu nome e qual o seu cargo?

Luiz Cesar - Luiz Antonio Moura Cesar / Assessor de Planejamento

Flávio - Em que Órgão o Sr. trabalha?

Luiz Cesar – Na PROCERGS - Companhia de Processamento de Dados do Estado do Rio Grande do Sul.

Flávio - Qual a percepção do PPA pelo Órgão:

Luiz Cesar - O PPA é uma prática de importância fundamental uma vez que contempla os programas e projetos a serem desenvolvidos pelos órgãos possibilitando o alinhamento ao Plano de Governo.

Flávio - Como foi o treinamento recebido para elaboração do PPA:

Luiz Cesar - Consistiu de uma apresentação de uma manhã no auditório da SEPLAG onde foram dadas orientações sobre o PPA e instruções para a utilização do sistema. Também foi aberto um canal para esclarecimento de dúvidas dos órgãos.

Flávio - Caso sejam necessários aperfeiçoamentos na qualificação dos usuários quais seriam:

Luiz Cesar - Não tenho nenhuma necessidade específica. O importante é manter um canal para esclarecimento das possíveis dúvidas dos usuários à medida que surgirem.

Flávio - Quais foram as tarefas desempenhadas na elaboração do PPA:

Luiz Cesar - A definição dos programas e dos projetos da PROCERGS e o seu cadastramento no sistema. Periodicamente é informado o andamento dos programas/projetos.

Flávio - O prazo para a realização das tarefas foi apropriado.

Luiz Cesar - Sim.

Flávio – Quais seriam as suas sugestões de melhorias no processo.

Luiz Cesar - Não tenho nenhuma sugestão específica.

Flávio - Se o Senhor participou de mais de um PPA quais foram as diferenças nos processos.

Luiz Cesar - Não participei de PPA's anteriores.

16. ANEXO D - TRANSCRIÇÃO DE ENTREVISTA COM SÉRGIO ANTÔNIO GRINGS – ANALISTA DE SISTEMAS DA PROCERGS

Flávio - Para que serve a solução de informática o SISPLAG?

Sérgio Antônio - O Sistema responde ao problema de fazer um PPA alinhado com o governo, com as diretrizes de governo. A SEPLAG não faz o plano. Ela coordena e valida. São os órgãos que trabalham. A elaboração é feita de um modo descentralizado. Antigamente o PPA era pouco levado a sério. O detalhe está em trabalhar a lei para o bem da comunidade

Flávio - Como foi o histórico da solução?

Sérgio Antônio - A solução passou por fases:

1a fase entrada de dados e Workflow

2a fase comparação de versões das revisões

3a fase tetos máximos

4a fase Regionalização dos Indicadores e metas por COREDEs e Região Funcional

Flávio - Além da elaboração como é o uso da solução de informática nas etapas do PPA além da elaboração?

Sérgio Antônio - É feito um registro da evolução a cada 3 meses. Das Metas Físicas e Financeiras e Indicadores. O aspecto legal exige a apresentação do resultado do acompanhamento do PPA em 15 de março.

As Realizações de Governo não é uma exigência legal. Foi um pedido do governo. Chega-se a detalhe da regionalização do município. Permite a apresentação de contas para a sociedade. O PPA norteia as Realizações.

Flávio - Como é o Papel dos Gestores frente ao sistema?

Sérgio Antônio - Os gestores têm treinamento de como operar o sistema.

Os gestores da SEPLAG gerenciam o Workflow e fazem Manuais de uso do sistema e dão o treinamento do uso da ferramenta.

Nos órgão o contato é feito pela DEPLAN.

Flávio - Quais são os prazos do processo do PPA?

Sérgio Antônio - O prazo da entrega do projeto de lei na assembléia é no estado 15 de maio na União é feito em junho com o orçamento e tem o prazo de 15 de setembro. Veja que o PPA da União sai depois do PPA do RS.

Uma explicação para o prazo apertado é devido ao fato de que do PPA sai a LDO e desta sai o orçamento. Se o PPA não for aprovado como haverá orçamento?

Flávio - Como foram os PPAs elaborados pela Ferramenta?

Sérgio Antônio - O Plano 2004-2007 tinha na sua apresentação muitos campos em branco. Ele tinha 242 programas. Era um produto por ação.

O plano 2008-2011 foi mais rico com uma apresentação menos volumosa. Ele tinha 78 programas, pois mudou o critério. Houve múltiplos produtos por ação o que obrigou a um maior detalhamento. Neste PPA o prazo ficou ainda mais curto, pois, faltaram as orientações básicas (estratégicas) do Governo.

17. ANEXO E - TRANSCRIÇÃO DE ENTREVISTA COM ROGÉRIO CORREA FIALHO - ANALISTA DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO DA SEPLAG/RS

Flávio - Eu imagino que no PPA há dois tipos gestores;

Gestores na Deplan e gestores nos órgãos.

Rogério - Qual é o foco mesmo

Flávio - O foco é o processo de planejamento

Flávio - Até pela tempestividade ano que vem tem um nova elaboração.

Rogério - A elaboração do PPA tem fundamentalmente um objetivo que é traduzir o programa de governo, ou o projeto político que foi referendado, legitimizado na eleição, traduzir isso em programas e ações do governo. Que tem que viabilizar a realização deste projeto. Para isto é preciso que se parta da visão mais macro possível que é a visão de futuro que se pretende chegar. Qual é o estado futuro que esta visão política busca construir. Não é o horizonte de um mandato ou do próximo mandato, algo maior do que isto, longo prazo - algo parecido com 20 anos. O desafio é fazer com que esta visão de futuro oriente a construção do que chamamos de diretrizes ou orientações estratégicas de governo e assim já estamos centrando nesse médio prazo, no mandato. Eu enxergo aquilo lá e nesse meu mandato aqui o que eu vou fazer para construir essa visão de futuro. O que está no alcance desse meu mandato para construir esta visão de futuro. Então se parte para a segunda etapa:

1a etapa a declaração da visão de futuro

2a etapa a declaração dos objetivos estratégicos do mandato para construir a visão de futuro

Flávio - lembra um pouco a ADM privada em que toda empresa tem objetivo e visão

Rogério - Exatamente, não tem muita diferença. Estabelecidos estas orientações estratégicas há as mais diversas formas de se apresentar isto. Uma delas é de definir objetivos estratégicos e estratégias de atuação. E como tu alcanças aquilo lá. Assim quando se tem declarado estes objetivos se começa a baixar para os setores de governo. Como os setores vão contribuir para a construção da visão de futuro. Há várias formas de fazer isto uns descem imediatamente para a estrutura do governo, para as secretarias e fazem os caras

trabalharem no sentido de construírem os seus programas para atingir os seus objetivos.

Uma experiência que acho interessante e que a gente está tentando e que no próximo governo se faça isso é que e uma vez conhecidas as orientações estratégicas do governo começar a partir isto em áreas de atuação e não necessariamente em órgãos. Alguns chamam de dimensões. Seria pegar estas orientações e tratar por área ou por grupo temático e nesses grupos trazer os setores do governo que contribuem para resolver aquele tema ou área de atuação. O estado do Mato Grosso tem uma experiência concreta neste sentido há alguns anos atrás. Eles pegaram este conjunto de objetivos estratégicos quebraram em grupos temáticos ou áreas de atuação, trouxeram para dentro destes grupos temáticos as áreas que contribuem para o desenvolvimento daquele tema e aí discutem quais são as estratégias dentro daquele tema e aí tu começa a repartir responsabilidades e aí se começa a gerar informação suficiente para que os setores e aí sim tu desce para as secretarias de estado autarquias e fundações que estes setores construam os seus programas vinculados a orientação estratégica de governo. Aí tu constrói este caminho de integração que começa lá na visão de futuro e termina lá na ação do PPA de forma quando tu executar a ação tu sabe em que medida tu tá contribuindo para a visão de futuro. Em qualquer setor de tal modo quando tu falas aquelas visões ser um estado bom para se viver, trabalhar, educar os filhos, e não sei o que, seguro... tu começa a quebrar esta visão aí e tu vai ver que tem espaço

Aí tu tens que ter saúde segurança, infra-estrutura, lazer, cultura, educação, logística...

Bom, e aí quando entra estes caras já no nível das secretarias aí eles vão trabalhar na especificação de programas, seus objetivos, indicadores, ações produtos...

Flávio - Voltado ao papel dos gestores um dos papéis de vocês na SEPLAG é dar treinamento aos órgãos. Garcia fala muito de como é difícil pensar em nível de programa. É construção é uma cultura.

Rogério - A idéia de programa. O que vou falar, não pode ser tomado como programa não deu certo. A visão de programa aquela que o governo federal tentou implementar lá no final da década de 90 que o programa seria "a" unidade de gestão. Esta idéia não funcionou, não colou, porque não adianta. O governo é

dividido em setores, e na política os setores são importantes porque é com os setores que se constroem os acordos políticos para se dar governabilidade.

Flávio - Na nossa política os órgãos são separados em quem deu apoio à eleição do governador e até isto fica o quanto a visão de cada partido não, mela ou colabora com a visão geral do PPA.

Rogério - O desafio é tu fazer esta construção de programa como unidade de planejamento e gestão como é que isto dialoga com a estrutura organizacional. Pois esta existe e está posta.

Flávio - Até onde eu saiba todos os países possuem estas estruturas. Imagino que seja universal. Bem e abrindo um parêntese e aquelas críticas que falam que planejamento nunca dá certo, todos os países mais pobres fazem planejamento e não saem desse estado, tem gente que acha que são visões puramente econômicas e aquela tendência que tem um projeto que entrou em um PPA continua *ad eternum* por uma inércia, eu vi muitas críticas ao processo

Rogério - É muito por aí. Todo planejamento que resultar estático, ele não vai dar certo, pois a vida, a sociedade é dinâmica muda prioridades a realidade vai mudando e se tu não adequar o teu planejamento a mudança da realidade o planejamento fica totalmente parado lá e tu olha e tu vai dizer "bah não deu certo".

Flávio - Feito para cumprir tabela, como era antigamente

Rogério - É digamos assim melhorou um pouco. Mas estamos longe de ter uma verdadeira visão estratégica de revisar a estratégia periodicamente

Flávio - É, mas, acho que é tudo muito cultural. Não é por um desejo ou por vontade política que as coisas vão pra frente ou mudam, as coisas são muito construídas.

Rogério - É assim no RGS, o texto que tu tem aí eu tentei resumir exatamente este fato o quanto se avançou e quais são os limites que a gente identificou e então estão aí para ser superados. Fora isto existem algumas experiências de fora do RGS que eu acho que podem contribuir inclusive para a gente construir inclusive para a gente construir a nossa experiência. Acho que dá para destacar a experiência do estado de Mato Grosso, Ceará, Pernambuco e Acre. São experiências bem interessantes. Pode ver que não estou citando nenhum estado central. Estas experiências tentam fazer o link entre a visão estratégica e a ação.

Flávio - Minha conclusão vai por aí o que pode ser melhorado o que pode ser pego de experiências de outros estados deve ser. Essa é a visão macro. E quais são as etapas do sistema na prática. O que eu quero discutir um caso concreto que tu fales as etapas do PPA. Posso estar enganado, mas, os gestores não tem a obrigação, mas, são convocados para elaborar o PPA uma época muito rica para os gestores. Se tu pudesse descrever as etapas. No meu entender elaboração, acompanhamento e revisões - grosso modo é isso? E os prazos? O Sérgio Antônio falou muito em 15 de maio o que eu acho muito complicado.

Rogério - Em Brasília é em setembro, nos estamos tentando passar para agosto. Já tem uma PEC para isso

Flávio - O Sérgio Antônio me falou que tem um problema se o PPA não é aprovado como vai aprovar a LDO e o orçamento. Se se empurra muito para o fim do período...

Rogério - tem formas de se fazer isto. Como é que a coisa aqui funciona. Inicia o governo tem uma coisa que é a construção desta visão estratégica que a gente está envolvendo a alta gestão. Quem tomou a frente neste governo foi o secretário do planejamento, na época. Junto com a assessoria da governadora e neste caso aqui teve o apoio de uma consultoria externa para conduzir o processo de elaboração das orientações estratégicas de governo.

Flávio - Eu não sabia. Era do estado esse pessoal?

Rogério - Não gente de fora daqui.

Flávio - De São Paulo?

Rogério - Não de Minas. A MACROPLAN veja por este nome. Tem site. Este é um processo. Que é a construção da visão estratégica do governo. E também de formulação do modelo de gestão.

Flávio - E os outros planos feitos pela iniciativa privada, até mesmo aquele que vocês fizeram?

Rogério - Isso tudo entrou como insumos Rumos 2015- Agenda 2020 e o Pacto pelo Rio Grande. Além disto, tu tens a visão de cenários econômicos.

Flávio - Todos colaboraram, até a sociedade civil

Rogério - Então estas estratégicas são construídas a partir daí a visão política do futuro e tem um embasamento técnico. Além disso tu tens os cenários de financiamento.

Flávio - Nunca esquecendo o aspecto financeiro.

Rogério - Que vai limitar a capacidade de ação do governo. Que vai dimensionar aquilo que ele vai realmente fazer.

Flávio - Nos programas foram colocados tetos para cada órgão. Um encaixe e uma maneira de já gerenciar.

Rogério - Em paralelo com a ação da alta administração do governo nós já estamos aqui elaborando manual de elaboração. Preparando cursos, preparando todo o ambiente, para poder elaborar os programas. Preparando o sistema junto com vocês. E o tempo tá avançando... Nós conseguimos botar e o tempo tá avançando

Flávio - É Um papel de vocês como gestores. O material todo está no site?

Rogério - Acho que está sim.

Flávio - Posso colocar como anexo?

Rogério - Sim. Nos, fazemos então um treinamento com os gestores nos órgãos.

Flávio - Quanto tempo leva isto?

Rogério - Uma semana. Fazemos um evento de lançamento do PPA e se tenta dar um peso político e até hoje não conseguimos trazer um governador, para falar e isto ocorre em meados de março e aí aparece o problema do prazo pois isto significa se tem 60 dias para colocar o PPA na assembléia, de modo que tu tem menos de 60 dias para elaborar o plano e para botar o PPA na assembléia

Flávio - O plano que norteia todo o governo é elaborado em tão curto prazo.

R- O tempo é curto mesmo, porque além dele ser é curto mesmo, o processo na alta gestão atrasa. Então neste último PPA, já era para compor esta orientação no nosso treinamento. Só que nos o fizemos sem orientação estratégica e quando estas nos apareceram já estávamos com os programas praticamente prontos. O que a gente fez: pegamos o PPA anterior, tinha uma avaliação tinha uma orientação de reduzir o número de programas e induzir a multissetorialidade.

Flávio - Não foi em certo sentido trocar seis por meia dúzia. Trocar programas por ações, não?

Rogério - Não. Ele teve um sentido de reorganizar. A experiência do PPA 204-2007 foi nossa primeira experiência de se trabalhar com a noção de programa, uma unidade de planejamento e gestão, com conteúdo estratégico

objetivos, ações com metas e ele tinha 242 programas e alguns deles ficaram pequenos demais.

Flávio - Tipo Um problema específico de um lugar específico?

Rogério – Então na reorganização do atual PPA esse tipo de programa com este tamanho não se justificava. A idéia inicial de se arrancar com a orientação estratégica do governo não se realizou. Já era um prazo curto com a ausência da orientação estratégica deu retrabalho. Tivemos que voltar e fazer uma crítica do que já estava construído e eventualmente refazer algumas coisas. Uma outra questão que afeta bastante este processo é o equilíbrio financeiro que aí de novo surge a questão do prazo como um problema. Porque o ideal seria tu abordar um problema e construir a solução deste problema sem olhar para a limitação como é que identifico o problema e o explico, quais as suas causas e como é que eu atuo para resolver este problema. E aí que vem as ações do PPA.

Flávio - Aquele papo da economia ser a ciência da carência...

Rogério – Tá bom, mas quando tu pões esta limitação financeira já no início tu já bloqueia na saída. Com isto tu reduz a qualidade do trabalho do planejamento.

Flávio - E esse aspecto econômico tem a ver com o histórico?

Rogério – Não é só do histórico tem haver com cenários tu imaginando que se terá acesso a determinadas fontes como financiamentos, convênios com o governo federal...

Flávio - Como o PPA federal sai em setembro não há a mínima chance de sair integrado?

Rogério – Não há a mínima chance.

Flávio - Nas revisões isto não deveria ser levado em conta

Rogério – Hoje em dia não. As revisões são muito limitadas. As revisões deveriam ser um replanejamento.

Flávio - E aproveitando problemas como fica a Regionalização? Devido ao tempo exíguo ela fica “chutada”? Não dá para verificar em detalhes

Rogério – Estamos trabalhando para qualificar no próximo PPA, para ficar a regionalização já na descrição do problema.

Flávio - Vamos passar para a etapa da Elaboração e o papel dos gestores – Veja se tu concorda comigo há 2 públicos SEPLAG e nos órgãos. Dado o start já ficam gerenciando

Rogério – O nosso Papel é orientar este processo . A primeira orientação o manual, depois curso e terceiro modo é atuar junto

Flávio - Como é isso?

A gente não faz todo o trabalho. Mas a gente promove reuniões lá, emite opinião, negocia discutindo com os gestores. Ai tem idas e vindas, não apenas pela lógica do sistema.

Flávio - Eu imaginava que era apenas pelo fluxo do programa. É um trabalho puramente técnico ou tem algum aspecto de política?

Rogério – Nós aqui não, mas no órgão o cara lá é um agente político tem setores do estado tem e eles colaboram ativamente. Sim são gestores

Flávio - Mas tem corpo técnico

R - Tem setores do Estado que tem corpos técnicos bem sofisticados

Flávio - No DAER acredito que seja só engenheiro?

Rogério – Sim. Saúde tem também bastante técnicos. Segurança tem, mas é um pouco estranho muda muito e pela política

Flávio - Tu acha que é um órgão apolítico. E como é feita as estratégias.

Rogério – Cada Órgão tem um jeito de fazer. Alguns órgão tem um processo extremamente centralizado e outros tem de tudo, como uma construção coletiva da solução.

Flávio - Pode citar um exemplo de cada um

Rogério – Prefiro Não

Flávio - Eu também não ia citar, pode pisar no calo de alguém.

Rogério – Aí a gente chega ao fim desse processo com o PPA finalizado. O PPA vai para a Assembléia e é emendado

Flávio - É muito emendado?

Rogério – Aí é variável. Tem bastantes emendas. O processo de emendas aqui é significativo não é indolor

Flávio - Qual é o espírito das emendas?

Rogério – Um novo programa, acho que não teve, mas ações sim. Criação de ação aconteceu. Como o PPA 2004-2007 não tinha indicação de regionalização e assim teve muita emenda se destacando, para beneficiar uma região.

Flávio - É dentro da regra da democracia.

Rogério – Neste PPA a questão da regionalização foi resolvida dizendo que a regionalização seria resolvida em uma segunda etapa pelos cadernos de regionalização e assim se diminuí as emendas “regionalistas”. Para o próximo ele será elaborado já regionalizado no nascimento dos programas. Isto está previsto. Se isto vai se cumprir iremos ver. Queremos também qualificar o espaço de discussão. Temos um diálogo com os COREDEs hoje lá no início do processo eles entregam listas de demandas.

Flávio - E um aspecto deste próximo governo, a participação popular?

Rogério – É muito cedo, como vai ser não sabemos. A única coisa que sei é que a participação popular vai ser um valor para esta nova gestão. Agora já estamos com o PPA elaborado e ele tem que ganhar vida. Temos que elaborar o orçamento.

Flávio - Mas tem a LDO.

Rogério – A LDO já está resolvida o problema é o orçamento. Uma ação do PPA se desdobra em projetos e atividades do orçamento. Mas só vou falar isto desta etapa. Virou o ano o PPA entra e a gente põe em operação as ferramentas de acompanhamento que estão aí. No caso o SISPLAG. Que tem como alimentar evolução de indicadores, metas físicas, financeiras e indicadores. Tudo gera informação para acompanhar gerar divulgação para a sociedade e avaliar a solução PPA. E devem alimentar a revisão do plano. Mas para isto se deveria revisar a orientação estratégica. No Geral não temos isto hoje. Há um hiato entre as orientações estratégicas e os programas.

Flávio - Mas não é uma coisa fácil. O processo não se torna em acompanhadores econômicos?

Rogério – Se tivermos indicadores de orientação estratégica podemos saber se o meu plano está nos conduzindo para o lugar que queremos.

Flávio - Não falta ferramenta?

Rogério – Não é por falta disto. Um PPA nunca é igual ao PPA anterior tem que ser sempre aperfeiçoamento. Na execução do plano é importante nunca se perder de vista a orientação estratégica do governo. E somente não rodar de 4 em 4 anos a elaboração da estratégia como é hoje. Mas sim revisar a orientação estratégica e poder dizer que planejamento dá certo.

18. ANEXO F - DECRETO Nº 47.139, DE 05 DE ABRIL DE 2010

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA
Gabinete de Consultoria Legislativa**DECRETO Nº 47.139, DE 05 DE ABRIL DE 2010.**
(publicado no DOE nº 062, de 05 de abril de 2010 – 2ª edição)

Dispõe sobre a estrutura básica da Secretaria do Planejamento e Gestão - SEPLAG -, e dá outras providências.

A **GOVERNADORA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**, no uso da atribuição que lhe confere o artigo 82, incisos V e VII, da Constituição do Estado e de acordo com o artigo 13 da Lei nº 12.697, de 04 de maio de 2007 e do Decreto 45.258, de 18 de setembro de 2007,

D E C R E T A:

Art. 1º - A Secretaria do Planejamento e Gestão - SEPLAG -, nos termos do art. 8º e Anexo II da Lei nº 12.697, de 04 de maio de 2007, atuará dentro das seguintes áreas de competência:

I - coordenação da elaboração e do monitoramento da execução dos planos regionais, estadual de desenvolvimento e plurianual, da lei das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual;

II - coordenação da implementação de políticas transformadoras de gestão para fortalecer e otimizar a capacidade do Governo Estadual, com a promoção de mecanismos de avaliação do desempenho e de resultados na administração pública;

III - promoção de estudos e pesquisas socioeconômicos;

IV - produção e análise de estatísticas;

V - prospecção de fontes e alternativas para financiamento de políticas públicas;

VI - fortalecimento da capacidade regulatória do Estado;

VII – coordenação e implementação de políticas e diretrizes de governança de tecnologia da informação e comunicações.

Art. 2º - A estrutura básica da Secretaria do planejamento e gestão compreende:

I - Gerência Executiva;

II - Órgãos de Assistência e Assessoramento Direto e imediato ao Secretário de Estado:

a) Gabinete;

b) Assessoria Jurídica;

c) Assessoria Técnica e de Planejamento;

d) Assessoria de Comunicação Social.

III - Órgãos de Execução:

a) Departamento de Planejamento Orçamento;

b) Departamento de Modernização da Gestão Pública;

c) Departamento de Projetos;

d) Departamento de Monitoramento de Programas Estratégicos;

e) Departamento de Parcerias Público-Privadas - PPP - e Captação de Recursos.

§ 1º – Com a finalidade de orientar e integrar as políticas e ações nas suas respectivas áreas, ficam instituídos o Comitê Gestor de Capacitação de Pessoal – CGCP - e o Comitê Gestor de Sistemas de Informação – CGSI -, cujas atribuições específicas, constituição e funcionamento serão definidos por ato do titular da Secretaria.

§ 2º - Com a finalidade de coordenar as ações do ciclo de planejamento, orçamento e gestão, no âmbito das atribuições da Secretaria, conforme definido pela Lei nº,de.... de abril de 2010, fica instituído o Comitê Diretivo do Ciclo de Planejamento, Orçamento e Gestão – CDPOG -, cujas atribuições específicas, constituição e funcionamento serão definidos por ato do titular da Secretaria.

Art. 3º - A Gerência Executiva será integrada pelo Secretário-Adjunto nos termos do parágrafo 1º do art. 13 da Lei nº 12.697, de 04 de maio de 2007, e do inciso II do art. 5º do Decreto nº 45.258, de 18 de setembro de 2007.

Parágrafo único – Além de integrar a Gerência Executiva, o Secretário Adjunto será responsável pela Direção-Geral, com funções de supervisão e integração, que será composta pela:

- a) Supervisão Administrativa e de Desenvolvimento Organizacional;
- b) Supervisão de Tecnologia da Informação.

Art. 4º - Aos órgãos de Assistência e Assessoramento Direto e Imediato ao Secretário do Planejamento e Gestão compete:

I - ao Gabinete:

- a) assistir ao Secretário de Estado e ao Secretário Adjunto em suas atividades políticas, sociais e administrativas;
- b) receber e acompanhar as partes em seus contatos com o Secretário de Estado e Secretário Adjunto, providenciando as diligências cabíveis;
- c) assistir ao Secretário de Estado e ao Secretário Adjunto em suas atividades decorrentes da participação nos órgãos colegiados;
- d) manter as atividades de apoio administrativo necessárias ao desenvolvimento dos trabalhos do Gabinete;
- e) executar outras atividades correlatas ou que lhe venham a ser atribuídas pelo Secretário de Estado.

II - à Assessoria Técnica e de Planejamento:

- a) apoiar a implementação do modelo de gestão governamental;
- b) coordenar, apoiar e monitorar a implementação do processo de planejamento estratégico da Secretaria;
- c) prestar assessoramento para a implementação de ferramentas e metodologias de gestão no âmbito da Secretaria;
- d) coordenar atividades contingenciais de interesse da Secretaria;
- e) prestar assessoramento na elaboração das propostas do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento do Estado;
- f) prestar assessoramento em assuntos específicos e executar outras atividades correlatas ou que lhe forem atribuídos pelo Secretário de Estado e Secretário Adjunto.

III - à Assessoria Jurídica:

a) assessorar o Secretário de Estado e as unidades administrativas da Secretaria em assuntos jurídicos;

b) manter relacionamento com a Procuradoria-Geral do Estado.

IV - à Assessoria de Comunicação Social:

a) planejar e executar ações para divulgação de assuntos de interesse da Secretaria;

b) coordenar as atividades de relacionamento interno e externo para divulgação de programas de trabalho;

c) executar programas e atividades de relações públicas e de relacionamento com a imprensa;

d) acompanhar a veiculação de notícias de interesse da Secretaria nos meios de comunicação social;

e) executar outras atividades correlatas ou que lhe venham a ser atribuídas pelo Secretário de Estado.

Art. 5º - Compete aos Departamentos da Secretaria:

I - Departamento de Planejamento e Orçamento, com a finalidade de coordenar a formulação, a execução e a avaliação das Políticas Públicas e dos Planos de Governo, visando ao desenvolvimento harmônico do Estado, com equidade social e regional, propor e executar as políticas relativas ao Orçamento, bem como apoiar a coordenação das Ações de Governo:

a) coordenar a elaboração do Plano Estadual de Desenvolvimento, do Plano Plurianual – PPA -, da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO -, da Lei Orçamentária Anual – LOA -, e da Mensagem Anual do Governador do Estado;

b) desenvolver estudos e estabelecer normas objetivando o progressivo aperfeiçoamento dos processos de planejamento e padrões orçamentários;

c) orientar e apoiar a formulação de Políticas Públicas, visando ao desenvolvimento sócio-econômico do Estado, com equidade social e regional;

d) coordenar a elaboração dos Programas do Plano Plurianual - PPA - e dos Programas de Trabalho dos Órgãos do Estado;

e) monitorar a execução dos Programas do Plano Plurianual - PPA - e do Orçamento do Estado, através de indicadores de esforços e resultado;

f) acompanhar a execução do Orçamento Geral da União – OGU - e identificar oportunidades de captação de recursos para fomentar os programas e projetos dos órgãos de governo;

g) coordenar a Avaliação das Políticas Públicas, nos âmbitos setoriais e regionais;

h) desenvolver e propor indicadores de esforço e de resultado, visando ao monitoramento e avaliação das Políticas Públicas;

i) analisar a consecução dos objetivos estratégicos e metas governamentais previstas no Plano Estadual de Desenvolvimento e no Plano Plurianual - PPA;

j) promover a articulação com instituições de pesquisa e especialistas em Políticas Públicas;

k) executar outras atividades correlatas ou que lhe venham a ser atribuídas pelo Secretário de Estado.

II – Departamento de Modernização da Gestão Pública, com a finalidade de garantir um processo de permanente inovação da gestão institucional no Poder Executivo, visando à eficiência, à eficácia e à efetividade na administração pública, através da execução de políticas e diretrizes afetas à modernização institucional, da articulação de iniciativas e projetos das áreas de modernização da gestão, especialmente no que tange aos instrumentos de contratualização, da coordenação de projetos e iniciativas de racionalização e reestruturação dos processos administrativos e da coordenação de políticas e diretrizes do uso e governança de Tecnologia da Informação e

Comunicações - TIC -, entre outros instrumentos de modernização e avaliação institucional:

a) prospectar, desenvolver e implementar instrumentos de contratualização de resultados para incentivar as organizações na busca da melhoria da eficiência, eficácia e efetividade dos programas governamentais;

b) desenvolver e implementar o processo de avaliação de desempenho institucional, por meio de acordos de resultados, visando oferecer à sociedade instrumentos objetivos de mensuração do desempenho dos órgãos e entidades;

c) desenvolver e implementar mecanismos alternativos de gerenciamento de políticas públicas, em especial o estabelecimento de parcerias com a sociedade civil para implantação de políticas não-exclusivas do Estado;

d) planejar, acompanhar, avaliar e monitorar os indicadores de desempenho institucional dos órgãos e entidades que tenham celebrado instrumentos de contratualização de resultados, visando à geração de insumos para o planejamento governamental;

e) monitorar a qualidade e realizar pesquisa de satisfação dos usuários dos serviços públicos;

f) propor, elaborar, e coordenar projetos e iniciativas de racionalização e reestruturação de processos de trabalho;

g) pesquisar, desenvolver, adaptar e difundir metodologias e ferramentas de reestruturação de processos;

h) avaliar a melhoria de desempenho dos processos organizacionais reestruturados, a partir da formulação e acompanhamento de indicadores;

i) atuar como unidade executiva e prestar apoio técnico e administrativo do Comitê de Governança Corporativa das Estatais;

j) formular e propor diretrizes estratégicas, políticas e orientação para a oferta e a prestação de serviços e para a difusão de informações por meio eletrônico, pelos órgãos e entidades do Poder Executivo;

k) formular e propor diretrizes para o uso da tecnologia da informação e comunicação na administração pública, apoiando a promoção e implantação de produtos e serviços que facilitem o acesso e a disseminação de informações;

l) promover a elaboração, divulgação, atualização e fiscalização do uso de padrões técnicos a serem seguidos nas soluções de Tecnologia da Informação e Comunicações - TIC -, bem como apoiar a elaboração e implantação de normas para aquisição de equipamentos, sistemas de informação e demais serviços de Tecnologia da Informação e Comunicações - TIC;

m) promover a integração de sistemas de informação, a melhoria na comunicação, a segurança e o compartilhamento de informações, com vistas à racionalização e otimização de recursos;

n) gerenciar, em parceria com órgãos, entidades e unidades responsáveis pela modernização administrativa, a concepção, o desenvolvimento e a implementação de produtos e serviços de informação de interesse para a consecução dos programas e projetos estratégicos;

o) atuar como unidade executiva e prestar apoio técnico e administrativo ao Comitê de Governança Corporativa de Tecnologia da Informação e Comunicações - TIC;

p) executar outras atividades correlatas ou que lhe venham a ser atribuídas pelo Secretário de Estado.

III - Departamento de Projetos, com a finalidade de implementar a gestão dos programas e projetos estratégicos do Estado, mediante a avaliação prévia de projetos, padronizar o processo de elaboração de projetos, apoiar a elaboração de projetos, junto aos

Órgãos e Entidades do Poder Executivo, e também junto aos municípios para captação de recursos de interesse estratégico do Estado:

a) avaliar o perfil dos projetos quanto à área governamental, público-alvo, abrangência geográfica e demográfica, entre outros;

b) analisar a viabilidade técnica dos projetos, sob o ponto de vista jurídico, ambiental e de engenharia;

c) analisar o impacto socioeconômico dos projetos;

d) avaliar relação entre custo e benefício dos projetos bem como de projetos alternativos, objetivando identificar a melhor estratégia para o alcance dos resultados almejados;

e) estabelecer normas gerais, padronizar processos e prover orientação técnica e apoio necessário à elaboração e apresentação de projetos;

f) apoiar tecnicamente os órgãos e entidades da Administração Pública Estadual na elaboração de projetos que contribuam para a realização dos objetivos expressos nos planos globais, setoriais e regionais;

g) coordenar ou orientar a elaboração de projetos especiais designados pelo Governo do Estado;

h) prestar assessoria técnica para a elaboração de propostas de trabalho juntos aos Órgãos do Estado para a captação de recursos no Orçamento Geral da União - OGU;

i) orientar e apoiar tecnicamente os Órgãos Estaduais na elaboração de programas e projetos para captação de recursos técnicos e financeiros;

j) orientar os Municípios na elaboração de projetos para captação de recursos de interesse estratégico do Estado;

k) executar outras atividades correlatas ou que lhe venham a ser atribuídas pelo Secretário de Estado.

IV - Departamento de Monitoramento de Programas Estratégicos, com a finalidade de monitorar, acompanhar e apoiar o gerenciamento dos programas e projetos estratégicos designados pelo Governo do Estado:

a) apoiar as equipes dos programas e projetos estratégicos mediante a aplicação de técnicas e ferramentas de gestão de projetos;

b) promover a articulação e integração dos órgãos governamentais para a consecução dos objetivos e metas dos programas e projetos estratégicos;

c) coordenar, compatibilizar e avaliar a operacionalização das ações dos programas e projetos, e propor alternativas de correção e redimensionamento das restrições, riscos e dificuldades identificadas;

d) acompanhar, analisar e avaliar o desempenho físico e financeiro dos programas e projetos estratégicos, por meio de sistemas de informações, em articulação com o Departamento de Planejamento e Orçamento;

e) produzir relatórios de acompanhamento referentes à execução dos programas e projetos estratégicos;

f) coordenar a integração das informações dos programas e projetos estratégicos, em articulação com o Departamento de Planejamento e Orçamento, de forma a subsidiar a análise da consecução dos objetivos estratégicos e metas governamentais previstas no Plano Estadual de Desenvolvimento e no Plano Plurianual - PPA;

g) executar outras atividades correlatas ou que lhe venham a ser atribuídas pelo Secretário de Estado.

V - Departamento de Parcerias Público-Privadas – PPP - e Captação de Recursos, com a finalidade de executar as atividades operacionais e de coordenação de parcerias público-privadas, assessorar o Comitê Gestor e divulgar os conceitos e metodologias próprias dos contratos de Parcerias Público-Privadas – PPP -, dar suporte técnico, na elaboração de

projetos e contratos, especialmente nos aspectos financeiros e de licitação, além de prospectar e captar recursos para fomentar o desenvolvimento do Estado:

a) promover o adequado planejamento com vistas a subsidiar o Conselho Gestor na definição das prioridades e dos projetos do Programa Parcerias Público-Privadas – PPP;

b) receber os projetos apresentados pelos órgãos e entidades da Administração Estadual;

c) emitir pareceres sobre a adequação da proposta de cada projeto;

d) exercer o acompanhamento, o monitoramento e o controle dos contratos de parceria público-privada quanto ao equilíbrio econômico-financeiro, à adequação da contraprestação e da garantia adicional contratada, quanto ao atingimento de metas e sua adequação aos prazos de execução e de amortização dos investimentos, bem como quanto aos aspectos tarifários, conforme o caso;

e) monitorar as parcerias público-privadas quanto à consecução dos objetivos do Programa e às obrigações contratuais;

f) apresentar ao Conselho Gestor relatórios circunstanciados de monitoramento da execução dos contratos de parceria público-privada do Programa;

g) prospectar fontes de recursos nacionais e internacionais e realizar a intermediação com agências bilaterais e multilaterais de fomento para captação de recursos, visando fomentar projetos de interesse estratégico do Estado;

h) executar outras atividades correlatas ou que lhe venham a ser atribuídas pelo Secretário de Estado.

Parágrafo único - Os Departamentos da Secretaria do Planejamento e Gestão não executarão as competências outorgadas por lei às entidades referidas no Decreto nº 45.039 de 04 de maio de 2007, as quais se sujeitam à supervisão do Secretário da Pasta.

Art. 6º - Compete às Supervisões:

I - Supervisão Administrativa e de Desenvolvimento Organizacional, cuja finalidade é o desenvolvimento organizacional e a execução e implementação de políticas de pessoal, atividades de finanças e atividades auxiliares:

a) administrar e executar as rotinas de gestão de pessoal da Secretaria;

b) executar atividades relacionadas à capacitação de pessoal, em consonância com diretrizes, políticas e programas definidos pelo Comitê Gestor de Capacitação de Pessoal - CGCP;

c) executar as atividades administrativas auxiliares da Secretaria do Planejamento e Gestão, especialmente no que diz respeito a material, transporte, serviços gerais, documentação e protocolo;

d) operacionalizar a execução orçamentária da Secretaria do Planejamento e Gestão - SEPLAG;

e) superintender e organizar o acervo de livros e documentos congêneres pertencentes à biblioteca da Secretaria;

f) elaborar e executar programas e projetos que visem ao desenvolvimento organizacional e à gestão de pessoas na Secretaria do Planejamento e Gestão - SEPLAG;

g) executar outras atividades correlatas ou que lhe venham a ser atribuídas, no âmbito da Secretaria.

II - Supervisão Tecnologia da Informação, cuja finalidade é orientar, dirigir e executar atividades de gestão e execução das políticas e serviços de Tecnologia da Informação, no âmbito da Secretaria, segundo diretrizes do Comitê Gestor de Sistemas de Informação -CGSI:

a) coordenar, orientar e executar atividades relacionadas à rede de computadores, software básico, ferramentas de produtividade e demais componentes da infraestrutura;

b) coordenar, orientar e executar atividades relacionadas à análise, especificação e desenvolvimento de sistemas de informação corporativos e departamentais, segundo políticas, diretrizes, prioridades e deliberações do Comitê Gestor de Sistemas de Informação – CGSI;

c) executar outras atividades correlatas ou que lhe venham a ser atribuídas, no âmbito da Secretaria.

Art. 7º - A Secretaria poderá exercer suas funções diretamente ou mediante autorização, delegação, contrato ou convênio com pessoas ou entidades de direito público ou privado, observadas, em cada caso, as exigências peculiares à celebração de tais instrumentos.

Art. 8º - A estrutura interna, respeitadas as disposições deste Decreto, bem como dos artigos 12 a 14 da Lei nº 12.697, de 04 de maio de 2007, e a respectiva competência de funcionamento dos órgãos integrantes da estrutura básica da Secretaria do Planejamento e Gestão serão regulados por Regimento Interno proposto por seus titulares e aprovados por Decreto, conforme estabelece o artigo 15 da mesma Lei.

Art. 9º - Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação, revogando-se as disposições em contrário, em especial o Decreto nº 45.668, de 23 de maio de 2008.

PALÁCIO PIRATINI, em Porto Alegre, 05 de abril de 2010.

FIM DO DOCUMENTO

Disponível em:

http://www.seplag.rs.gov.br/download.asp?nomeArq=Decreto_47.139.pdf

Acesso em 15/11/2010.

19. BOLETIM ESCOLAR

Ano Semestre	Atividade de Ensino	Cre- ditos	Con- ceito	Caráter	Situação	Cont. Pro- gramático
2010/2	ADMINISTRAÇÃO DE PROJETOS (ADM01138)	-	-	Obrigatória	Liberação sem crédito	
2010/2	ANÁLISE MACROECONÔMICA (ECO02273)	4	-	Obrigatória	Liberação com crédito	
2010/2	CÁLCULO I-B (MAT01102)	6	-	Obrigatória	Liberação com crédito	
2010/2	DIREITO ADMINISTRATIVO (DIR03302)	-	-	Obrigatória	Liberação sem crédito	
2010/2	ESTATÍSTICA GERAL I (MAT02214)	4	-	Obrigatória	Liberação com crédito	
2010/2	HIGIENE E SEGURANÇA DO TRABALHO - A (MED05011)	2	-	Eletiva	Liberação com crédito	
2010/2	TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO DE ADMINISTRAÇÃO	-	-	Obrigatória	-	
2010/1	GESTÃO SÓCIO-AMBIENTAL NAS EMPRESAS (ADM01012)	4	B	Obrigatória	Habilitado	*
2010/1	OFICINA IV: GESTÃO SOCIAL E DESENVOLVIMENTO (ADM01022)	4	B	Obrigatória	Habilitado	*
2010/1	PROJETO DO TRABALHO DE CONCLUSÃO DO CURSO DE ADMINISTRAÇÃO (ADM01194)	4	A	Obrigatória	Habilitado	*
2009/2	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CONTEMPORÂNEA (ADM01019)	4	A	Alternativa	Habilitado	*
2009/2	OFICINA III: VISÃO SISTÊMICA DAS ORGANIZAÇÕES (ADM01003)	4	A	Obrigatória	Habilitado	*
2009/2	PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL (ADM01149)	4	A	Alternativa	Habilitado	*
2009/2	SISTEMAS DE INFORMAÇÕES GERENCIAIS (ADM01160)	4	B	Obrigatória	Habilitado	*
2009/1	ADMINISTRAÇÃO DE MARKETING (ADM01142)	4	B	Obrigatória	Habilitado	*
2009/1	ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA DE LONGO PRAZO (ADM01140)	4	A	Obrigatória	Habilitado	*
2009/1	ESTRATÉGIAS ORGANIZACIONAIS (ADM01127)	4	B	Obrigatória	Habilitado	*
2009/1	PLANEJAMENTO E CONTROLE DA PRODUÇÃO (ADM01137)	4	A	Obrigatória	Habilitado	*
2009/1	RELAÇÕES DO TRABALHO (ADM01156)	4	A	Obrigatória	Habilitado	*
2008/2	ADMINISTRAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS (ADM01144)	4	A	Obrigatória	Habilitado	*
2008/2	ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA DE CURTO PRAZO (ADM01139)	4	A	Obrigatória	Habilitado	*
2008/2	INTRODUÇÃO AO MARKETING (ADM01141)	4	B	Obrigatória	Habilitado	*
2008/2	ORGANIZAÇÃO DA PRODUÇÃO (ADM01136)	4	A	Obrigatória	Habilitado	*
2008/1	ADMINISTRAÇÃO E GOVERNO DO BRASIL E ESTÁGIO I (ADM01188)	6	A	Obrigatória	Habilitado	*
2008/1	ANÁLISE MICROECONÔMICA II (ECO02208)	4	C	Obrigatória	Habilitado	*
2008/1	DIREITO E LEGISLAÇÃO SOCIAL (DIR04401)	4	B	Obrigatória	Habilitado	*
2008/1	ESTRUTURA E INTERPRETAÇÃO DE BALANÇOS (ECO03341)	4	B	Obrigatória	Habilitado	*
2008/1	MATEMÁTICA FINANCEIRA - A (MAT01031)	4	A	Obrigatória	Habilitado	*
2007/2	ESTATÍSTICA GERAL II (MAT02215)	4	B	Obrigatória	Habilitado	*
2007/2	FILOSOFIA E ÉTICA NA ADMINISTRAÇÃO (ADM01009)	4	B	Obrigatória	Habilitado	*
2007/2	INSTITUIÇÕES DE DIREITO PRIVADO E LEGISLAÇÃO COMERCIAL (DIR02203)	4	A	Obrigatória	Habilitado	*
2007/2	METODOLOGIA BÁSICA DE CUSTOS (ECO03320)	4	B	Obrigatória	Habilitado	*
2007/2	ORGANIZAÇÃO E MÉTODOS E ESTÁGIO I (ADM01187)	6	B	Obrigatória	Habilitado	*
2007/1	ANÁLISE MICROECONÔMICA I (ECO02207)	4	B	Obrigatória	Habilitado	*
2007/1	INTRODUÇÃO À ANÁLISE DE SISTEMAS (INF01115)	4	B	Obrigatória	Habilitado	*
2007/1	INTRODUÇÃO À CIÊNCIA POLÍTICA (HUM06409)	4	A	Eletiva	Habilitado	*
2007/1	INTRODUÇÃO À CONTABILIDADE (ECO03343)	4	C	Obrigatória	Habilitado	*
2007/1	PSICOLOGIA APLICADA À ADMINISTRAÇÃO (ADM01110)	4	A	Obrigatória	Habilitado	*
2006/2	INSTITUIÇÕES DE DIREITO PÚBLICO E LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA (DIR04416)	4	B	Obrigatória	Habilitado	*
2006/2	SOCIOLOGIA APLICADA À ADMINISTRAÇÃO (ADM01104)	4	A	Obrigatória	Habilitado	*
2006/2	TEORIA GERAL DA ADMINISTRAÇÃO (ADM01115)	4	A	Obrigatória	Habilitado	*
2006/1	INTRODUÇÃO À SOCIOLOGIA PARA ADMINISTRAÇÃO (HUM04004)	4	A	Eletiva	Habilitado	*
2006/1	INTRODUÇÃO ÀS CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS (ADM01185)	4	A	Obrigatória	Habilitado	*
2006/1	LÍNGUA PORTUGUESA I A (LET01405)	4	B	Obrigatória	Habilitado	*
1999/1	ÁLGEBRA LINEAR I - A (MAT01355)	4	-	Obrigatória	Liberação com crédito	
1991/1	ALGORITMOS E PROGRAMAÇÃO (INF211)	4	A	Eletiva	Habilitado	*
1988/2	ECONOMIA A (ECO254)	4	C	Obrigatória	Habilitado	*
1988/1	ECONOMIA A (ECO254)	-	FF	Obrigatória	Não habilitado	

* A atividade não possui registro eletrônico de conteúdo programático para o período cursado. Caso necessite comprovação de conteúdo programático de atividades cursadas antes de 2010, dirija-se ao DECORDI.

CRÉDITOS LIBERADOS				
Ano Semestre	Caráter	Créditos	Tipo do Crédito Liberado	Observação
2009/2	Complementar	5	Disciplinas eletivas [S]	5 créditos eletivos excedentes convertidos em complementares pelo portal do aluno.
2010/1	Complementar	1	Disciplinas eletivas [S]	1 créditos eletivos excedentes convertidos em complementares pelo portal do aluno.
2010/1	Complementar	2	Outras atividades propostas discente [S]	2 créditos por outras atividades.
2010/1	Complementar	4	Estágios não obrigatórios UFRGS [S]	2 créditos por estágio.
2010/2	Eletiva	4	[sem tipo definido]	4 créditos por ter cursado INF01210 - Atualização curricular.

[S] - Conta para o número de tipos de atividades
[N] - Não conta para o número de tipos de atividades

Créditos Obtidos	Créditos do Currículo
Obrigatórios: 166	Obrigatórios: 174
Eletivos: 12	Eletivos: 12
Complementares: 12	Complementares: 6
Tipos de atividades complementares(*): 3	Tipos de atividades complementares: 2