

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO  
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  
CONTEMPORÂNEA**

**Carla Giane Soares da Cunha**

**O PLANO PLURIANUAL COMO INSTRUMENTO DE  
PLANEJAMENTO E GESTÃO**

**Porto Alegre**

**2011**

**Carla Giane Soares da Cunha**

**O PLANO PLURIANUAL COMO INSTRUMENTO DE  
PLANEJAMENTO E GESTÃO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Especialização em Administração Pública Contemporânea da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Administração Pública Contemporânea.

**Orientador: Prof. Dr. Luis Roque Klering**

**Porto Alegre**

**2011**

**Carla Giane Soares da Cunha**

**O PLANO PLURIANUAL COMO INSTRUMENTO DE  
PLANEJAMENTO E GESTÃO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Especialização em Administração Pública Contemporânea da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Administração Pública Contemporânea.

Conceito Final: A

Aprovado em: 16/12/2011

BANCA EXAMINADORA:

Orientador Prof. Dr. Luis Roque Klering

Prof. Eugenio Lagemann

Prof. Luis Alberto Guadagnin

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a todos os que apoiaram e compartilharam desta empreitada, em especial: à Universidade Federal do Rio Grande do Sul, que proporciona um ensino de qualidade que orgulha a todos os que dela participam, e responsável pela minha formação; ao meu Orientador, Prof. Dr. Luis Roque Klering; aos colegas e demais professores do Curso de Especialização em Administração Pública Contemporânea, 5ª. Edição; aos meus colegas do Departamento de Planejamento Governamental da SEPLAG - RS, com os quais comungo o gosto pelo Planejamento; à minha mãe, Elsy, e ao meu marido, Clovis, professor dessa Universidade.

## RESUMO

O trabalho trata do Plano Plurianual no contexto do planejamento governamental, bem como dos avanços e limites observados desde sua introdução. O país possui uma longa tradição na área do planejamento governamental, representada pelos inúmeros planos que nortearam o desenvolvimento brasileiro ao longo do século XX. No período de alta inflacionária os planos de desenvolvimento perderam muito de seu prestígio, sendo substituídos por planos de estabilização econômica. A Constituição Federal de 1988 instituiu o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei do Orçamento Anual (LOA) como instrumentos de um sistema integrado de planejamento e orçamento. Esperava-se que o PPA viesse a retomar a importância anterior do planejamento governamental num contexto mais moderno, com a utilização de técnicas de planejamento estratégico e de gestão, integrado com o Orçamento como forma de operacionalizá-lo. Após a análise de vários PPAs implementados no âmbito federal e no Estado do Rio Grande do Sul, são feitas críticas, apontados limites e apresentadas sugestões de melhoria para que o PPA tenha papel mais relevante no planejamento e na gestão dos governos.

Palavras chave: planejamento governamental; planejamento estratégico; plano plurianual.

## SUMÁRIO

|  |           |
|--|-----------|
| <b>1. Introdução</b>   | <b>7</b>  |
| <b>2. Estado, Desenvolvimento e Políticas Públicas</b>                                   | <b>10</b> |
| 2.1. Planejamento Estratégico  | 12        |
| <b>3. O Planejamento Governamental no Brasil</b>   | <b>17</b> |
| 3.1. Os Planos de Desenvolvimento  | 18        |
| 3.2. Os Planos de Desenvolvimento Integrados ao<br>Orçamento Plurianual de Investimentos | 22        |
| <b>4. O Surgimento dos Planos Plurianuais</b>  | <b>25</b> |
| 4.1. Os Planos Plurianuais Federais  | 26        |
| 4.2. Planejamento de Longo Prazo   | 32        |
| <b>5. Procedimentos Metodológicos</b>  | <b>34</b> |
| <b>6. O PPA 2012-2015 Federal</b>  | <b>38</b> |
| <b>7. Os Planos Plurianuais do Rio Grande do Sul</b>                                     | <b>41</b> |
| 7.1. Os Primeiros PPAs   | 42        |
| 7.2. A Adoção da Metodologia Federal nos PPAs do Estado                                  | 45        |
| 7.3. O PPA 2012-2015 Estadual  | 49        |
| 7.4. Outros instrumentos de planejamento   | 50        |
| 7.5. Planejamento de longo prazo   | 53        |
| <b>8. Limites do PPA</b>   | <b>56</b> |
| 8.1. Sugestões de Mudança  | 60        |
| <b>9. Considerações Finais</b>   | <b>63</b> |
| <b>Referências Bibliográficas</b>  | <b>66</b> |

## 1. Introdução

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu o atual sistema de planejamento e orçamento, em que o planejamento plurianual das políticas públicas se articula com a execução dos orçamentos anuais e com os instrumentos de controle fiscal. No capítulo das Finanças Públicas, na seção dos Orçamentos, estão previstos o plano plurianual (PPA), as diretrizes orçamentárias (LDO) e os orçamentos anuais (LOA). A tríade PPA – LDO – LOA forma a base de um sistema integrado de planejamento e orçamento (Pares, 2006, p.231).

Anteriormente à Constituição de 1988, a Lei n. 4.320/64 dispunha sobre o Orçamento Plurianual de Investimentos, que estabelecia dotações financeiras, sem menção às metas e às despesas decorrentes dos investimentos, além de ser reelaborado anualmente. Além de não ter a amplitude desejada, era fragilizado pela inflação voraz, o que o reduzia a um "papel rigorosamente ornamental" (Serra, 1989).

O PPA é iniciativa do Poder Executivo, e deve ser aprovado por Lei, estabelecendo de forma regionalizada as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital, e outras delas decorrentes, e para as relativas aos programas de duração continuada.

Também de acordo com a Constituição Estadual do Estado do Rio Grande do Sul, datada de 1989, está previsto que o PPA deverá estabelecer a quantificação física e financeira dos programas da administração direta e indireta, de suas fundações, das empresas públicas e das empresas em que o Estado detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto, devendo ser elaborado em consonância com o plano global de desenvolvimento econômico e social do Estado, e podendo ser revisto quando necessário.

A Lei complementar 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal - reforça a importância e as vinculações do PPA com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual. Em termos conceituais, o plano tem foco nos níveis estratégico e tático da organização da ação de governo e o orçamento, no nível operacional.

No entanto, apesar de ter sido concebido como instrumento estratégico, orientador das leis orçamentárias e de planos setoriais e regionais, após várias versões, o PPA é definido por muitos como um documento burocrático e de pouca utilidade, e visto como instrumento de trabalho para os controladores, mas não para os planejadores e tomadores de decisão (Paulo, 2010).

O papel do PPA, as expectativas em relação a esse instrumento, suas debilidades, e a integração entre o planejamento, o orçamento e a gestão, têm sido debatidos por técnicos das diversas esferas e níveis de governo e também no meio acadêmico. Observa-se que tanto o Governo Federal como os governos Estaduais lançam mão de outros planos em paralelo (como o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, no nível federal) para efetuar sua gestão estratégica. No entanto na elaboração do Plano Plurianual Federal, bem como no Estadual, que entrarão em vigor no período 2012-2015, fala-se em torná-los, além de peças fundamentais no planejamento, instrumentos de gestão de governo, mediante algumas modificações no método de formulação.

### **Problema de pesquisa**

Após mais de vinte anos da criação do PPA e tendo em vista a divergência de visões sobre o mesmo, apontada por Paulo (2010), este trabalho busca responder à seguinte questão: Que deficiências apresenta o PPA como instrumento efetivo de planejamento estratégico e de gestão dos governos?

### **Objetivo Geral**

Diagnosticar os problemas do PPA como instrumento efetivo de planejamento e gestão dos governos Federal e do Estado do Rio Grande do Sul.

### **Objetivos Específicos**

- Contextualizar o Plano Plurianual no âmbito do Planejamento Governamental;
- Relacionar o PPA com o Planejamento Estratégico de Organizações;
- Identificar deficiências do PPA no seu papel de planejamento estratégico e gestão governamental;
- Identificar outros instrumentos utilizados por governos como substitutos ou complementos ao PPA;

- Identificar oportunidades de mudança e melhoria do Plano Plurianual como instrumento de planejamento e gestão.

### **Justificativa**

A contribuição do estudo é conhecer em profundidade que fatores levam os governantes a não darem ao PPA papel central como instrumento de planejamento e gestão dos governos Federal e do Estado do Rio Grande do Sul, bem como conhecer que outros instrumentos podem apoiar a realização desse papel no planejamento de governo e, principalmente, na sua gestão.

A pesquisa se justifica na medida em que o assunto faz parte do cotidiano dos servidores públicos que trabalham com o planejamento governamental, e que as discussões advindas desse conhecimento podem ser profícuas também para o Departamento de Planejamento Governamental da Secretaria de Planejamento do Estado do RS, encarregado de coordenar a elaboração do PPA estadual, local onde trabalha a autora.

O método utilizado é o estudo de caso, com pesquisa bibliográfica e documental. Os dados coletados são a base para a análise interpretativa. A análise é baseada na observação, descrição e compreensão dos fenômenos. A coleta de dados se deu através de consulta a dados primários (documentos oficiais) e secundários (informações já elaboradas).

### **Estrutura**

O presente trabalho está organizado da seguinte forma: esta introdução; um capítulo sobre o papel do Estado no planejamento do desenvolvimento e a incorporação de técnicas de planejamento estratégico na esfera pública; um capítulo sobre o Planejamento Governamental no Brasil e os Planos de Desenvolvimento; um capítulo sobre o Plano Plurianual, abrangendo seu surgimento e os planos do Governo Federal; um breve capítulo sobre a metodologia escolhida para este trabalho; um capítulo apresentando tópicos sobre o Plano Plurianual 2012-2015 da União, entregue ao Congresso Nacional em agosto último; um capítulo sobre histórico dos PPAs do Rio Grande do Sul e os outros instrumentos estaduais de planejamento; um capítulo apresentando as críticas recentes sobre o modelo do PPA e seus limites; e uma breve conclusão.

## **2. Estado, Desenvolvimento e Políticas Públicas**

Para Bresser-Pereira (2004), o Estado é o instrumento de ação coletiva por excelência da sociedade moderna, pois é através dele que a sociedade busca alcançar seus objetivos políticos fundamentais: a ordem ou estabilidade social, a liberdade, o bem-estar, e a justiça social.

Desses quatro objetivos, a busca do bem-estar material, ou desenvolvimento, é o único de cunho econômico. O desenvolvimento econômico é um fenômeno dos últimos 250 anos, pois antes da formação dos Estados nacionais e da revolução industrial, embora as sociedades experimentassem momentos de prosperidade econômica, não havia o caráter deliberado e autossustentado do desenvolvimento como compreendemos atualmente. Somente após a revolução capitalista, com o surgimento do Estado nacional, é que as sociedades passaram a ter condições de promover seu desenvolvimento. Com o surgimento do Estado, a sociedade passou a contar com uma matriz para as demais instituições formais, que são fundamentais para promover o desenvolvimento (Bresser-Pereira, 2004). Através do Estado foi garantida a ordem pública, a segurança do mercado institucionalmente regulado, a previsibilidade das regras e contratos que permitiram, historicamente, o desenvolvimento econômico moderno.

Segundo Heidemann (2009), até as primeiras décadas do século 20, quando predominava a filosofia do liberalismo e o Estado praticamente não tinha papel em relação à economia, não havia uma política de desenvolvimento nos moldes em que conhecemos. Mas no contrato social que prevaleceu a seguir, a liberdade individual foi diminuída, assim como foi aumentado o poder exercido pela comunidade através da via política para estabelecer leis e limites no campo econômico.

A partir da crise das duas guerras mundiais, o desenvolvimento econômico das sociedades passou a ser promovido em conjunto, pelo mercado e pelo Estado. Enquanto o progresso, na concepção de prosperidade econômica, dependia unicamente das forças de mercado, o desenvolvimento, cuja aceção é mais ampla, seria fonte da iniciativa conjunta, onde o Estado atuaria em nome dos interesses coletivos e o mercado seria composto por membros agindo por motivo individual. A

ação política dos governos assumiu, assim, a forma reguladora, imprimindo direcionamentos específicos às atividades econômicas através de leis, e pela participação direta do Estado na economia, como provedor, onde surgiram as políticas governamentais ou políticas públicas (Heidemann, 2009, p. 25).

Nesse contexto, o Estado, enquanto agente fundamental da ação coletiva, é uma instituição capaz de promover uma estratégia de desenvolvimento, sendo que o desenvolvimento econômico é quase invariavelmente fruto de uma estratégia nacional (Bresser-Pereira, 2004, p.9). Como organização, o Estado age sobre a sociedade no longo prazo, através de suas instituições, e no curto prazo, através das políticas públicas. Para Bresser-Pereira (idem), o bom Estado democrático é um instrumento do desenvolvimento econômico quando promove instituições e políticas públicas de melhor qualidade e dotadas de maior legitimidade.

Durante décadas, o grau de desenvolvimento foi praticamente sinônimo de grau de industrialização, e os planos ou programas de desenvolvimento eram circunscritos, setoriais, sem integração com outras dimensões. Hoje é utilizado um conceito mais integrador de desenvolvimento: político, econômico, social, sustentável, humano, etc. (Heidemann, 2009, p. 26).

Segundo Heidemann (2009), o desenvolvimento de uma sociedade resulta de decisões formuladas e implementadas pelos governos em conjunto com a sociedade e o mercado. Essas decisões e ações são o que se conhece pela expressão genérica de políticas públicas. Em termos mais operacionais, são ações empreendidas pelos governos, como funções de Estado, para resolver questões ou problemas da sociedade, e que pressupõem o uso do planejamento para definir seja seu alcance, seja a forma de implementação. Não há política pública sem ação, sem decisão, e a formalização favorece a comunicação entre governo e a sociedade.

Atualmente, o contexto das atividades do Estado é crescentemente dinâmico. Podem ser citadas as rápidas mudanças econômicas e institucionais, a complexidade crescente vinculada à diversificação das necessidades da sociedade, a crescente participação dos grupos de pressão nos processos decisórios e a exigência de maior transparência em todas as áreas de ação governamental (Saravia, 2006, p.24).

Destarte, diante da aceleração das mudanças, o planejamento, teorizado desde Taylor e Fayol, continua como função essencial tanto para governos como para organizações. Cada qual possui suas peculiaridades e deve se adaptar às

novas circunstâncias, utilizando novas técnicas no processo contínuo de planejamento.

Santos (2006) observa que o planejamento costuma figurar como a primeira função administrativa, exatamente por ser aquela que serve de base para as demais. O planejamento 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. O planejamento governamental, por seu turno, 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 fortuitas, mas como resultado de decisões e propósitos gerados por alguns ou todos os seus gestores e habitantes.

## **2.1. Planejamento Estratégico**

De acordo com Klering (2011), no que tange à estrutura do Estado, a administração direta é a responsável pela definição das estratégias e políticas públicas de uma sociedade, sendo que as políticas derivam das estratégias. A estratégia é um processo de definir as ações, que envolve negociações e acomodação de diferentes visões e interesses. Conceituando, as políticas são diretrizes que orientam as decisões, tanto de organizações quanto de territórios. A estratégia constitui um mapeamento (inteligente) de ações, visando a alcançar um futuro almejado (objetivo ou missão), a definição dos caminhos para se alcançar um objetivo, como na estratégia de desenvolvimento traçada para uma nação. A estratégia está expressa, em parte, no planejamento.

O planejamento estratégico é o processo de definição das ações de orientação geral segundo a estratégia, contemplando uma visão de longo prazo, orientada para grandes objetivos, e que alcança a administração e a sociedade como um todo. O plano é a formalização do processo de planejamento em um documento, constituindo um referencial explícito a ser seguido. Existem diferentes técnicas e métodos de planejamento, largamente utilizadas no âmbito corporativo, sendo algumas também aplicáveis às estruturas públicas, tais como: APO (Administração por Objetivos), PES (Planejamento Estratégico Situacional), SWOT

(*Strenghts*-forças, *Weaknesses*-fraquezas, *Opportunities*-oportunidades, *Threads*-ameaças), ZOO (Planejamento de Projetos orientado por Objetivos), BSC (*Balanced Scorecard*) (Klering, 2011, p. 70). Algumas dessas técnicas passaram a ser mais utilizadas após a adoção da Administração Pública Gerencial.

Conforme Saravia (2006), nos anos 50 e 60 as organizações adotaram o planejamento organizacional como técnica administrativa para sobreviver num contexto em rápida mutação, com fixação de objetivos, metas e meios destinados a atingi-los. No âmbito estatal, foi a época dos grandes sistemas de planejamento governamental. As transformações fizeram com que as empresas buscassem técnicas mais flexíveis de planejamento e administração, sendo adotado o planejamento estratégico. Este considera variáveis externas à organização, majoritariamente não controláveis pelos gerentes, assim como cenários alternativos. Posteriormente, foi incorporada a concepção de gestão estratégica ou administração estratégica, que permite reação imediata da organização aos desafios e às oportunidades (Saravia, 2006, p.25).

Segundo Gluck, Kaufaman e Walleck (1982 apud Rosso, 2011), as estratégias das empresas compreendem quatro fases: o planejamento financeiro, onde a organização é vista como um sistema fechado, e a estratégia se concentra no orçamento e seu controle; o planejamento de longo prazo, onde a busca pelo crescimento da empresa se dá em um prazo mais longo e são levadas em conta as oportunidades do ambiente e o processo decisório; o planejamento estratégico, que considera não somente o ambiente mas os competidores, além da agilidade das decisões e a alocação de recursos; e a administração estratégica, onde são considerados a cultura e os valores organizacionais, além da criação do futuro. Esta última fase tenta superar um dos problemas do planejamento estratégico, representado pelo detalhamento excessivo dos planos, o que dificultava a sua implementação (Rosso, 2011, p. 39).

Para Alday (2000), uma das características básicas do planejamento estratégico é a seleção de apenas algumas características a serem trabalhadas e de medidas a serem tomadas. O processo de planejamento está dividido em três níveis: os planos estratégicos, os táticos e os operacionais. O plano estratégico é pertinente à organização como um todo; os planos táticos estão relacionados com as diversas áreas da organização e, para operacionalizá-los, são preparados os planos

operacionais, que orientam a alocação de recursos necessários para cada parte dos planos táticos (Alday, 2000, p 10).

De acordo com Rosso (2011), o planejamento estratégico é uma ferramenta que serve para formalizar os processos de elaboração, implementação e controle da estratégia, seguindo fases metodológicas definidas. Contudo, a execução da estratégia pressupõe que ações, planos e metas estejam orientados no mesmo sentido, alinhados e integrados entre si (Rosso, 2011, p.49). Os passos utilizados no processo de planejamento estratégico podem ser resumidos em: determinação das diretrizes para as ações (missão, visão, valores e objetivos); análise ambiental (interna e externa); formulação e detalhamento da estratégia para atingimento da missão, conforme as condições do ambiente (Rosso, 2011, p.50).

No âmbito público, houve uma reação tardia às novas circunstâncias, aliada a uma crescente pressão pela participação democrática nas decisões estatais. Ao longo dos anos 80 foi adotada uma concepção mais ágil da atividade governamental, e a ação baseada no planejamento deslocou-se para a ideia de políticas públicas, integradas ao conjunto de políticas governamentais. Nessa concepção, as políticas públicas são contribuições setoriais para a busca do bem-estar coletivo, priorizando aspectos urgentes ou relevantes (Saravia, 2006, p.26).

Segundo Lima (2003), já no final da década de 70 alguns profissionais de planejamento do setor público percebiam a necessidade de aumentar a capacidade de leitura da realidade, e procuravam incutir nas suas organizações uma visão mais abrangente dos problemas, fugindo dos enfoques e abordagens lineares do planejamento normativo e enfatizando cada vez menos as formulações burocráticas, racionais e legais do período anterior (Lima, 2003, p.3). Como destaca Pares (2006, p.240), antes mesmo da crise que o planejamento tradicional enfrentaria, o trabalho de Carlos Matus já fazia uma crítica, estabelecendo as bases de um método distinto de planejamento, o PES, que acabou inspirando muitas mudanças introduzidas no planejamento brasileiro desde o final dos anos 90.

Para Pagnussat (2006), a sistemática de elaboração de três planos plurianuais federais combinou e integrou os métodos PES, Quadro Lógico (QL) e ZOPP, que possuem como característica comum o planejamento democrático, participativo, voltado para o enfrentamento de problemas e com foco em resultados. O PES foi apropriado para a visão estratégica, com a gestão e a participação dos diversos atores sociais; a organização dos programas seguiu a estrutura do Quadro

Lógico; e o processo de elaboração dos programas adotou as etapas do método do ZOPP, com a identificação e a análise de problemas e a seleção dos projetos para enfrentamento das causas do problema (Pagnussat, 2006, p. 19).

De acordo com Pagnussat, o método PES tem particular validade no setor público, em que a presença de problemas complexos e mal-estruturados compõe o cenário dominante (2006, p. 22). Resumidamente, o PES foi desenhado como instrumento de planejamento público, colocado à disposição da alta direção dos governos, com a intenção de ser uma ferramenta para planejadores governamentais e uma maneira de governar. Para seu autor, Carlos Matus, o planejamento tradicional não consegue lidar com a complexidade da realidade social, não leva em consideração a existência de incertezas e a capacidade de planejamento de outros atores. Uma de suas premissas é a de que o planejamento não é monopólio do Estado (Matus, 2006).

Como método, o PES caracteriza-se pelas etapas de: análise de problemas, identificação de cenários, visualização de outros atores sociais, etc., e propõe um plano com estrutura modular, o que permite seu ajustamento à dinâmica da realidade. Matus (2006) distingue quatro grupos de módulos: explicativos (macroproblemas, megaproblemas, problemas, etc.); módulos de ação (projetos de ação, operações, ações, etc.); módulos de gestão (organismos que assumem responsabilidades por problemas e operações); e módulos complementares (cenários, planos de contingência, etc.). O plano desenvolve-se passando por quatro momentos: o momento explicativo; o momento normativo; o momento estratégico; o momento tático-operacional (Pagnussat, 2006). Quanto aos períodos de tempo, o planejamento opera na conjuntura; no plano de ação anual; no planejamento para o período de governo (ou de médio prazo); no planejamento de longo prazo, onde se antecipa o futuro que se quer criar (Matus, 2006).

Mas a característica principal do PES é o triângulo de governo, que representa a ação de governo na sua complexidade: projeto de governo – existência de projetos, conteúdo da proposta de governo, seleção de problemas e definição do modo de enfrentá-los; governabilidade – grau de controle sobre as variáveis externas, capacidade de articulação; capacidade de governo – capacidade pessoal e institucional de governo, incluindo capacidade de formulação e condições técnicas e administrativas (Matus, 2006).

Os métodos de planejamento Quadro Lógico e ZOOOP estão relacionados, sendo o último o melhoramento do primeiro. O QL é um dos instrumentos de planejamento mais difundidos, tendo sido criado originalmente para o planejamento de projetos, assim como o ZOOOP e, mais recentemente, o PMBOK Guide, organizado pelo *Project Management Institute* (PMI), que vem sendo bastante utilizado na área pública. Outro instrumento difundido no Brasil é o Marco Lógico, do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) sintetizou e adaptou algumas metodologias para o propósito de formulação e avaliação de programas governamentais, criando o Modelo Lógico de Programas (Cassiolato, 2010), como um instrumento para aperfeiçoar o desenho de programas do PPA.

O Quadro Lógico tem como resultado um documento em forma de matriz em quatro colunas e quatro níveis, que contém os elementos mais importantes de um projeto: objetivos, resultados esperados, indicadores que estabelecem metas quantitativas e qualitativas, fontes de informações e fatores externos que representam riscos e precisam ser monitorados. O ZOOOP agrega fases e etapas e inclui novos elementos na chamada etapa de análises. Essa etapa compreende a análise dos envolvidos, a análise de problemas em suas causas e efeitos, a análise dos objetivos e das alternativas (Pagnussat, 2006).

O Modelo Lógico do IPEA organiza as informações (recursos, ações, produtos, resultados intermediários, resultado final, impactos) em formato de diagrama, pois visa estabelecer referências lógicas para avaliação, com ênfase maior à explicitação da teoria do programa. O diagrama representa a cadeia de conexões, mostrando como se espera que um programa funcione para atingir os resultados desejados. Resumidamente, os componentes do Modelo Lógico de Programas são: explicação do problema e referências básicas do Programa (objetivos, público-alvo e beneficiários); estruturação do Programa para alcance de resultados (Resultado Final e Impactos); identificação de fatores relevantes de contexto (Cassiolato, 2010, p. 7). Segundo Cassiolato, os componentes do modelo lógico do IPEA combinam aspectos metodológicos do ZOOOP (árvore de problemas) e do PES (descritores do problema na situação inicial e identificação de causas críticas).

### 3. O Planejamento Governamental no Brasil

De acordo com Maciel (1989 apud Souza, 2004) o planejamento governamental no Brasil inicia a partir de 1890, visto que nesse ano se institucionalizava um Plano Geral de Viação Federal, elaborado por uma comissão nomeada para este fim. Mas é com o Estado Novo, nos anos 30, que o Brasil adota o planejamento governamental de forma sistemática. A prática do planejamento inicia-se com a instituição de comissões e coordenações *ad hoc* para a sistematização de planos, programas e projetos de ação, transformando-se, a partir das décadas de 1930 e 1940, em atividade corrente da administração pública federal (Souza, 2004, p. 6).

Há praticamente um consenso sobre a tradição do Brasil em planejamento governamental. Contudo, segundo o controvertido economista liberal Roberto Campos, o conceito de planejamento sempre foi usado imprecisamente, qualificando tanto o microplanejamento setorial como o planejamento macroeconômico integrado (Campos, 1974, apud Almeida, 2006). Para ele, existem diferenças entre declarações de política, programas de desenvolvimento e planos de desenvolvimento. Indo do mais geral ao mais específico, nas declarações de política haveria a simples enunciação de estratégia e metas de desenvolvimento. Nos programas de desenvolvimento, seriam também definidas prioridades setoriais e regionais. Os planos de desenvolvimento especificariam cronograma de implementação, agentes e alocação de recursos financeiros e materiais. Os projetos seriam o detalhamento operacional de planos ou programas (Almeida, 2006, p. 194).

Talvez em função dessa imprecisão semântica, a história do planejamento governamental no Brasil seja tão abrangente. De acordo com Pagnussat (2006), a análise dessa evolução pode ser dividida em quatro fases: na fase que vai dos anos 30 a 40 do século passado o planejamento governamental pode ser caracterizado como orçamentário, tratando da elaboração de diagnósticos e da estruturação das bases do Estado nacional-desenvolvimentista. A segunda fase, dos anos 50 a 70, é caracterizada como desenvolvimentista, voltada à implementação de planos nacionais para a industrialização e a consolidação da infraestrutura nacional. A

experiência de planejamento econômico no País perdeu força durante a década de 1980, pois fatores como a crise mundial do petróleo e da dívida externa, e a inflação alta contribuíram para o esvaziamento da função (Pares, 2006, p. 229). Nos anos 80 e início dos anos 90 o planejamento governamental dedicou-se principalmente à estabilização econômica. A quarta fase, a partir do final dos anos 90, caracterizou-se como de retomada do planejamento, com os avanços metodológicos na elaboração do PPA (Pagnussat, 2006, p.27).

### **3.1. Os Planos de Desenvolvimento**

No período conhecido como Estado Novo, foram elaborados o Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional (1939-1943), e o Plano de Obras e Equipamentos (1944-1948), baseado no primeiro. Esses planos foram elaborados no contexto da Segunda Guerra Mundial, pelo recém-criado Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP). Segundo Pagnussat (2006), o Plano Especial constituía-se em uma lista de obras e investimentos de infraestrutura, revisado e atualizado posteriormente no Plano de Obras e Equipamentos. O governo Vargas recebeu apoio norte-americano para efetuar um levantamento dos recursos existentes naquela conjuntura militar através da Missão Cooke, operacionalizada no período de 1942-1943 (Almeida, 2006, p.197).

Embora, de acordo com Rezende (2011), esses planos não passassem de um rearranjo orçamentário, com reforço de verbas e de controles sobre a execução dos projetos e investimentos selecionados com base em prioridades de governo, constituíram-se nas primeiras iniciativas de planejamento com alcance quinquenal. No Plano Especial, houve a preocupação em garantir financeiramente a sua execução através do destaque de recursos, mediante a vinculação de recursos orçamentários, que passavam a compor um orçamento paralelo. Esses recursos ficaram sob a responsabilidade do Ministro da Fazenda, que tinha a obrigação de apresentar um relatório ao Tribunal de Contas. Foi criado um imposto sobre as operações cambiais para seu financiamento, que fornecia cerca de 60% dos recursos do plano. Durante os cinco anos de sua vigência, 95% dos recursos previstos foram efetivamente aplicados (Rezende, 2011, p.217). O Plano de Obras e Equipamentos, instituído em 1943, propôs a adoção do orçamento por projeto em

lugar do orçamento por exercício financeiro para sua execução, mas foi abandonado em 1946, ao ser extinto o imposto sobre as operações cambiais pela nova administração (Rezende, 2011, p.218).

No entender de Souza (2004), como os planos não concebiam as condições financeiras para a concretização das intenções do governo, no período de 1939-1945 ocorreu uma legitimação da posição de poder do Ministério da Fazenda, pois coube a este a condução da implementação do planejado (Souza, 2004, p.10).

O Plano Salte, elaborado pelo mesmo DASP para o período 1946-1950, tratava primordialmente das questões setoriais das áreas de Saúde, Alimentação, Transporte e Energia. O Plano estava mais voltado para a organização dos gastos públicos, visando ao desenvolvimento desses setores mediante um programa plurianual de investimentos, do que para um planejamento mais abrangente de governo. Não se tratava, portanto, de um plano global de desenvolvimento (Almeida, 2006, p.197, Pagnussat, 2006, p.29). A diferença do Plano Salte em relação aos anteriores foi o seu envio ao Congresso, em 1948, onde foi aprovado apenas em 1950. Contudo, sem a fonte do imposto sobre as operações cambiais e diante da vedação de orçamentos paralelos advinda da Constituição de 1946, sua execução ficou prejudicada (Rezende, 2011, p. 219).

O Plano Nacional de Reparcelamento Econômico foi anunciado e aprovado pelo Congresso em 1951, juntamente com a criação de um Fundo de Reparcelamento Econômico e de uma agência de fomento, o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (Souza, 2004, p.11). É também conhecido como Plano Láfer, que foi Ministro da Fazenda de Getúlio Vargas. O formato do Plano era semelhante aos anteriores, com um programa quinquenal de investimentos na infraestrutura e na promoção de indústrias de base. A elaboração desse plano apoiou-se nos estudos formulados pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (missão Abbink), que fez um diagnóstico sobre os pontos de estrangulamento da economia brasileira, principalmente os setores de transporte e energia (Rezende, 2011, Almeida, 2006).

O Plano de Metas do governo Juscelino Kubitschek foi concebido para o período 1956-1961 e, na opinião de Pagnussat (2006, p.30), foi o primeiro plano nacional de sentido estratégico, avançando na noção de coordenação da ação do Estado no estímulo a setores da economia, em geral da indústria (Almeida, 2006, p.200). Entretanto, para outros autores ele apenas correspondeu a uma seleção de

projetos prioritários, com ênfase na infraestrutura e na indústria de base, com visão mais ampla que a do Plano Salte, buscando cooperação entre os setores público e privado (Palazzo apud Almeida, 2006, p.199). Quanto a esta cooperação, o Plano previa que o governo seria responsável direto pela execução de 60% dos empreendimentos. Outros 30% seriam de responsabilidade de empresas privadas, que poderiam buscar financiamento público, e 10% seriam provenientes dos orçamentos de governos estaduais. (Rezende, 2011, p.220). O Plano de Metas não se resumiu a projeções financeiras, avançado na indicação de metas físicas a serem alcançadas, tendo executado cerca de 70% das metas propostas.

Apesar de bem-sucedido, o Plano de Metas acarretou a deterioração de alguns indicadores macroeconômicos, como inflação, dívida externa, desequilíbrio no balanço de pagamentos e déficit público (Pagnussat, 2006, p. 31). Vale a pena mencionar que, para a execução das metas setoriais propostas no Plano e a neutralização da interferência parlamentar, o governo JK optou por montar uma rede de órgãos paralelos à Administração Direta, com autonomia financeira e orçamentária, ao invés de promover uma reforma administrativa (De Toni, 2002, p. 952). De acordo com Lima Jr., apenas 5,2% dos recursos previstos foram alocados na Administração Direta, e o restante em autarquias e sociedades de economia mista. Além disso, a coordenação política das ações se dava por grupos executivos nomeados diretamente pelo Presidente (Lima Jr., 1998, p.10).

O Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social foi elaborado no final de 1962 para o governo João Goulart no seu período presidencialista (do princípio de 1963 a 1965) (Almeida, 2006, p.203). Apesar de não ter sido implementado, em função da conjuntura política da época, Souza (1984, apud Souza 2004, p. 15) destaca, como ponto positivo, a competência com que se deu a integração entre a política econômica e as proposições para as ações governamentais do Plano.

Os governos militares que vieram a seguir aproveitaram a capacidade técnica acumulada em planejamento governamental, que ganhou força com a hegemonia absoluta que o Poder Executivo adquiriu no período. O Plano de Ação Econômica do Governo - PAEG foi o primeiro plano do governo militar. Sua vigência deveria abranger o período 1964-1966 e possuía como qualidades, no entender de Souza (1984, apud Souza, 2004, p.16), a integração entre planejamento e política econômica, a sincronia entre os Ministérios da Fazenda e do Planejamento, e uma

proposta de reforma da Administração Pública Federal para articular de forma mais eficiente os objetivos do governo. Foram criações do PAEG: o Banco Central, o Conselho Monetário Nacional, o Banco Nacional de Habitação e o Sistema Financeiro de Habitação, assim como o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, por exemplo.

Para Rezende (2011), o Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social, para o período 1967-1976, foi a primeira tentativa de implementar um planejamento de longo prazo na economia brasileira. Apesar de não ter sido seguido, o plano detalhava as ações diretas que deveriam ser executadas no quinquênio 1967-1971 e indicava o que deveria ser observado no quinquênio seguinte, para a continuidade dos investimentos, estabelecendo as diretrizes da política de desenvolvimento para a década e definindo as responsabilidades do Governo Federal na sua implementação. O plano foi elaborado pelo recém-criado Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA nos últimos dias do governo de Castelo Branco, apresentando duas partes: um documento de análise global, constituído por um modelo macroeconômico para o desenvolvimento do País em dez anos; e diagnósticos setoriais, que serviriam de base para as ações programáticas num período de cinco anos (Almeida, 2006, p. 209).

Elaborado pelo mesmo grupo técnico do IPEA, o Programa Estratégico de Desenvolvimento - PED para o período 1968-1970 retomava as metas setoriais definidas no Plano Decenal. Apresentado em julho de 1967, ele consistia em diretrizes de política econômica e em diretrizes setoriais, com alguma preocupação com o desenvolvimento regional (Almeida, 2006, p. 210). As metas estabelecidas abrangiam os setores de agricultura, indústria, energia, transportes, telecomunicações, habitação, saúde e saneamento (Pagnussat, 2006, p.34).

Deve-se ressaltar que, para assegurar o alcance dos objetivos do PED, o governo criou a Comissão de Coordenação do Planejamento e Orçamento, primórdio do sistema de planejamento oficializado depois, que elabora o primeiro Orçamento Plurianual de Investimentos (Rezende, 2011, p.182). De acordo com Pagnussat (2006, p. 34), o primeiro Orçamento Plurianual continha a programação de dispêndios de responsabilidade do Governo Federal, para o triênio, e orientava o orçamento anual nas despesas com investimentos, inversões financeiras e transferências de capital.

### **3.2. Os Planos de Desenvolvimento Integrados ao Orçamento Plurianual de Investimentos**

A Lei Complementar nº 3 de 1967, que dispunha sobre os Orçamentos Plurianuais de Investimento, dizia que:

O Plano Nacional é o conjunto de decisões harmônicas destinadas a alcançar determinado estágio de desenvolvimento econômico e social. Seria apresentado sob a forma de diretrizes gerais, definições básicas adotadas, informações que as justificassem e determinação dos objetivos globais pretendidos, indicando as decisões alternativas a serem adotadas durante a execução para o alcance dos resultados. Os Planos Nacionais seriam quinquenais e deliberados pelo Congresso Nacional.

Os projetos a serem executados pelo Poder Público em decorrência do Plano Nacional deveriam ser ordenados em programas setoriais e regionais, sendo o Orçamento Plurianual de Investimento a expressão financeira desses programas, expondo, exclusivamente, as despesas de capital. O Orçamento Plurianual deveria abranger um período de três anos, sendo elaborado sob a forma de orçamento-programa, indicando os recursos orçamentários e extraorçamentários, inclusive os financiamentos de origem interna ou externa.

Em caráter excepcional, por não haver Plano Nacional aprovado, o Poder Executivo instruiria o primeiro Orçamento Plurianual de Investimento com a enunciação dos princípios de política econômico-financeira do período, e a definição dos objetivos gerais, setoriais e regionais pretendidos através da execução dos programas e projetos incluídos no documento.

([http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp03.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp03.htm))

O Programa de Metas e Bases para a Ação do Governo no período 1970-1973 traçava diretrizes para aspectos sociais e econômicos, enfatizando a necessidade de integração regional e nacional. Deveria ser complementado por outros dois documentos: um programa operativo, com metas detalhadas para as principais variáveis econômicas, acompanhadas do Orçamento Plurianual de Investimentos, com vigência para o período 1971-1973 (Rezende, 2011, p.225); e um primeiro plano nacional de desenvolvimento, a ser implementado entre 1972 e 1974 (Almeida, 2006, p. 212).

O sistema de elaboração de planos nacionais de desenvolvimento foi instituído em 1969, dando origem a quatro planos, sendo o primeiro elaborado logo após a apresentação do Programa de Metas e Bases. O período, conhecido como a Era dos PNDs, por causa dos Planos Nacionais de Desenvolvimento I, II e III

formulados durante os governos militares, estendeu-se até a Nova República, em 1985 (Souza, 2004).

O Ato Complementar nº 43, de 1969, fixava as normas para a elaboração dos Planos Nacionais de Desenvolvimento, de duração igual à do mandato do Presidente da República, submetidos ao Congresso no primeiro ano de mandato. Também vinculava sua execução ao Orçamento Plurianual de Investimentos, que deveria abranger o período de três anos e considerar apenas as despesas de capital, respeitando as diretrizes e os objetivos do Plano Nacional. O primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento seria encaminhado ao Congresso Nacional até 15 de setembro de 1971, tendo vigência de 1972 a 1974 ([http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ACP/acp-43-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ACP/acp-43-69.htm)).

De acordo com Pagnussat (2006), a integração dos documentos se dava através de duas formas: o Plano Nacional de Desenvolvimento condicionava a estrutura dos planos setoriais e regionais, federais e estaduais; e condicionava também os orçamentos plurianuais de investimentos que, por sua vez, condicionavam os orçamentos anuais e esses, a programação financeira de desembolso (Pagnussat, 2006, p.35).

Na opinião de Rezende (2011), a obrigatoriedade de elaboração do OPI denotava a preocupação com a execução do Plano, também expressa na continuidade do Programa de Acompanhamento da Execução das Metas e Bases para a Ação do Governo, instituído no período anterior, que foi estendido aos PNDs. (Rezende, 2011, p.183)

Segundo Almeida (2006) e Rezende (2011), o I PND, para o período 1971-1974, esteve mais voltado para grandes projetos de integração nacional e ocupação de fronteiras internacionais, refletindo a preocupação com a segurança nacional, e para os setores de educação, transportes (inclusive os corredores de exportação), telecomunicações e indústria (siderurgia e petroquímica). O II PND, correspondente ao período 1975-1979, foi dedicado ao estímulo à produção de bens de capital e matérias-primas e insumos básicos para a indústria nacional, além de enfatizar a energia, já num contexto de crise, com a indústria nuclear, a pesquisa de petróleo, o programa do álcool e a construção de hidrelétricas como Itaipu. O III PND abarcava os anos 1980 a 1984. O Plano evitou estabelecer metas quantitativas a serem alcançadas no período, limitando-se a enunciá-las de forma genérica e em termos qualitativos, centrando-se em quatro estratégias: aumentar a competitividade da

indústria e da agricultura, melhorar a qualidade da educação e das demais políticas sociais, concentrar esforços na área de energia, e estimular o uso de fontes alternativas, como o álcool combustível. (Rezende, 2011, p. 227). O IV PND foi denominado de I PND da Nova República (1985-1989).

Conforme Almeida (2006, p.218) a economia brasileira atravessou um longo período de estagnação com inflação alta durante a fase final do regime militar e durante o processo de redemocratização. O planejamento governamental, tal como conhecido na fase anterior, desarticulou-se, e o III e o IV PNDs não foram executados.

O cenário da época, com a segunda crise do petróleo, o agravamento da crise cambial e o aumento das taxas de juros e da dívida externa conduziram o País a um período crítico, em que os planos de desenvolvimento cederam lugar aos planos de estabilização (desde a Nova República: Plano Cruzado I, Cruzado II, Plano Bresser, Plano Verão I, Verão II, Plano Collor I, Collor II e Plano Real). Pagnussat (2006) ressalta que, durante a fase dos planos de estabilização, prevaleceu a idéia de falência do planejamento e de descrédito quanto ao seu potencial.

#### **4. O Surgimento dos Planos Plurianuais**

Como enfatiza Giacomoni (2000), a Constituição Federal de 1988 concebeu duas modalidades de planos: os planos nacionais de desenvolvimento econômico e social (Art.21, IX; Art. 174, caput e § 1º); e os planos plurianuais (Art. 165, I e § 1º e § 4º).

Segundo o mesmo autor, o plano plurianual, voltado à programação da administração pública, foi claramente idealizado como guia para as autorizações orçamentárias anuais. A importância concedida pela Constituição Federal ao PPA reside: na abrangência de seus conteúdos (ou seja, no 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); na exigência de que os planos e programas nacionais, regionais e setoriais sejam elaborados em consonância com ele; e na determinação de que nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro seja iniciado sem que esteja previsto no plano (Giacomoni, 2000, p. 197).

Pares e Valle (2006) destacam que o PPA foi concebido para ser o elemento central do novo sistema de Planejamento instituído pela Constituição Federal, orientando os orçamentos anuais, por meio da LDO, e que a formulação desse sistema foi vista pelos constituintes como aperfeiçoamento da estrutura orçamentária. Isto porque o PPA seria um instrumento de duplo propósito: de planejamento de médio prazo, orientando as ações para ir além da programação prevista no orçamento anual; e de apoiador da política fiscal de médio prazo, bem como das decisões alocativas, em função de sua articulação com o orçamento (Pares, 2006, p.231).

Para Garcia (2000), o sentido dos instrumentos de planejamento instituídos pela Constituição são melhor apreendidos ao serem observados em seu contexto de criação. Assim, o PPA foi concebido como coordenador das ações governamentais, subordinando a ele todas as iniciativas, explicitando as intenções do governo ao longo do tempo, organizando o orçamento e criando condições para o controle das ações previstas e das despesas públicas. Os Planos Nacionais de Desenvolvimento

e os orçamentos elaborados durante o governo militar, que acabara em 1985, eram apenas ritualmente apreciados pelo Poder Legislativo, bem como a prestação de contas. Daí a exigência de que o Poder Executivo informasse prioridades, objetivos e investimentos detalhados (Garcia, 2000, p.7).

O planejamento normativo vinha sendo praticado no País desde a década de 50, tomando grande expressão na Era dos PNDs, e foi relativamente eficaz em lidar com uma sociedade menos complexa, social e politicamente contida pelo autoritarismo vigente até 1984. O planejamento normativo traçava uma direção não modificável durante sua vigência, e era o modelo adotado pelos governos fortes da América Latina, inspirados na tradição de planejamento econômico da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) (Pares e Valle, 2006, p. 240).

O economicismo considerava o planejamento como uma técnica para racionalizar e otimizar a aplicação de recursos orçamentário-financeiros, entendidos como os únicos utilizados no processo de governar (Garcia, 2000). A crítica a esse modelo veio antes da crise do planejamento dos anos 80, com o trabalho de Carlos Matus, que estabeleceu as bases de um método distinto de planejamento - o planejamento situacional - que inspirou algumas mudanças introduzidas no planejamento no final dos anos 90 (Pares, 2006, p.240).

Segundo Garcia (2000), esses anos deixaram marcas profundas inclusive na Constituição Federal de 1988, que foi elaborada num ambiente de forte crise econômica e desequilíbrio das finanças públicas. Não foram considerados os avanços do conhecimento sobre os processos de governo, nem as teorias e práticas de planejamento público moderno que integram as dimensões política, econômica, organizativa, entre outras, em uma perspectiva estratégica (Garcia, 2000, p. 8).

#### **4.1. Os Planos Plurianuais Federais**

O primeiro PPA, elaborado para o período 1991-1995, abrangendo o governo de Fernando Collor de Mello, teve como objetivo simplesmente cumprir a determinação constitucional, sem qualquer efeito no estabelecimento de metas econômicas de governo (Almeida, 2006, p. 221). O Plano não se tornou, como deveria, um orientador da ação governamental (Garcia, 2000, p. 12).

De acordo com Pagnussat (2006), havia uma clara dissociação entre o PPA e as intenções do governo de Collor, cuja agenda era inspirada no neoliberalismo e redução do tamanho e do papel do Estado. Nesse contexto, o planejamento do desenvolvimento era tido como ultrapassado, pois o mercado se encarregaria de viabilizá-lo. Deu-se o desmonte formal do planejamento, com a extinção do Ministério do Planejamento e a vinculação das áreas setoriais de planejamento à administração geral (Pagnussat, 2006, p.40). O orçamento também perdeu importância como instrumento de decisões estratégicas relacionadas aos recursos públicos, traduzida na posição subalterna do órgão encarregado dessa função na estrutura do Ministério da Economia. O desmonte dessa estrutura culminou com controle político total sobre o processo de elaboração e aprovação do orçamento, e o envolvimento de alguns congressistas em escândalos relacionados à Comissão de Orçamento (Rezende, 2006, p. 191).

O Plano Plurianual para o período 1996-1999, correspondendo ao primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, foi elaborado com maior seriedade, apoiado em estudos e projeções macroeconômicas. Apresentava três estratégias de ação para o desenvolvimento: construção de um Estado moderno e eficiente; redução dos desequilíbrios espaciais e sociais; e inserção competitiva e modernização produtiva (Rezende, 2006). A agenda de redução do papel do Estado permanecia clara, pois a Mensagem ao Congresso afirmava que a este caberia um papel “na regulação da economia e na garantia das condições estruturais de desenvolvimento, de modo que o mercado responda de forma mais eficiente às demandas de crescimento do País.” (BRASIL, 1996, apud Pagnussat, 2006, p. 41).

Segundo Garcia (2000), o distanciamento dos altos dirigentes fez do PPA mais um documento formal, um OPI expandido, acompanhado de um texto bem elaborado, mas sem articulação consistente com os projetos e ações direcionadas para a condução do governo no dia-a-dia. Ou seja, não era um instrumento estratégico. Em agosto de 1996, seis meses após o Plano ser aprovado, o governo lançou o Programa “Brasil em Ação”, que selecionou 42 projetos prioritários (programas, projetos e atividades orçamentárias), que seriam executados segundo um novo modelo de gerenciamento, de acompanhamento mais intensivo, que enfatizava a obtenção de resultados (Garcia, 2000.p.17).

O PPA Federal 2000-2003, denominado de “Avança Brasil”, foi um dos mais estudados, pois introduziu mudanças significativas. Para sua elaboração, no

segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, foram editados o Decreto nº 2829/1998, que estabeleceu normas para a elaboração e gestão do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União, e a Portaria do Ministério de Orçamento e Gestão nº 42/1999, que alterou a classificação funcional utilizada nos orçamentos públicos, atualizando a Lei 4320/64. Os dois instrumentos foram considerados marcos do novo sistema de planejamento e orçamento. O Decreto nº 2829/1998 estabeleceu que toda ação finalística do Governo Federal deveria ser estruturada em Programas, contendo objetivo, órgão responsável, indicador, metas, etc., e um gerente de programa designado pelo Ministro responsável. A avaliação da consecução dos objetivos estratégicos e do resultado dos Programas (físico-financeira) seria anual e serviria para subsidiar a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de cada ano. A Portaria nº 42/1999 definiu Programa como o instrumento de organização da ação governamental, os projetos e atividades como instrumentos de programação para alcançar o objetivo de um programa, e as novas funções e subfunções orçamentárias, que permitiriam uma melhor articulação com o PPA. Evidenciou-se aí uma opção pela superação da dicotomia entre o plano e os orçamentos, mediante a utilização de um único módulo integrador, o programa (Garcia, 2000, p. 23). O processo de elaboração dos programas desse PPA em foco (2000-2003, ou Avança Brasil) e dos seguintes, deu-se a partir do levantamento dos problemas na sociedade e da definição dos objetivos setoriais, conforme o esquema exposto na Figura 1 a seguir.

A fundamentação dos programas que compuseram o Plano deu-se, também, a partir do Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, desenvolvido por uma consultoria escolhida após licitação internacional. Visando orientar o planejamento estratégico do governo, o estudo deveria apontar os problemas nacionais e indicar as oportunidades para viabilizar o desenvolvimento econômico e a integração e diminuição das disparidades regionais. O estudo identificou 952 projetos para o período 2000-2007, nas áreas de infraestrutura, desenvolvimento social, meio ambiente e informação e conhecimento, considerados essenciais para a modernização dos nove eixos nacionais delimitados ([http://www.planalto.gov.br/publi\\_04/eixosnacionais.pdf](http://www.planalto.gov.br/publi_04/eixosnacionais.pdf)).

Figura 1: Processo de elaboração dos Programas



Fonte: Manual de Elaboração de Programas PPA 2004-2007, p. 21.

Para Garcia (2000), o avanço conceitual e metodológico desse PPA revela-se na busca de uma perspectiva mais gerencial ao processo de planejamento e orçamento, com a gestão cotidiana dos programas e de suas ações, a atribuição de responsabilidades, a avaliação e a cobrança de resultados. A lógica que está por trás da inovação é a sugerida pelo planejamento estratégico público, de análise da situação.

A estrutura do Plano Plurianual 2000-2003 (também denominado “Avança Brasil”) foi definida segundo orientações estratégicas, macroobjetivos, agendas e programas. As orientações estratégicas foram organizadas em torno de quatro grandes diretrizes: 1) consolidar a estabilidade econômica com crescimento sustentado; 2) promover o desenvolvimento sustentável voltado para a geração de empregos e oportunidades de renda; combater a pobreza e promover a inclusão social; 3) consolidar a democracia e a defesa dos direitos humanos; 4) reduzir as desigualdades inter-regionais; e promover os direitos das minorias e a defesa dos direitos humanos. Foram estabelecidos 28 macroobjetivos, 5 agendas, 365 programas e mais de 3.000 ações, e criticou-se a pulverização das ações do governo e a diversidade de objetivos e metas do PPA (Pagnussat, 2006, p. 50).

No “Avança Brasil” (PPA 2000-2003), foram escolhidos 54 programas e projetos estratégicos como prioritários da ação do Governo Federal, objeto de gerenciamento intensivo. O sistema de gerenciamento do Plano Plurianual 2000-2003 seguiu o mesmo modelo do Brasil em Ação (programas prioritários do PPA 1996-1999), apoiando-se na rede de gerentes e no Sistema de Informações Gerenciais do Plano (SIGPLAN) (<http://www.abrasil.gov.br/anexos/estrategicos/index.htm> e [http://www.abrasil.gov.br/publicacoes/download/des\\_plan\\_gov/evolucao\\_24.pdf](http://www.abrasil.gov.br/publicacoes/download/des_plan_gov/evolucao_24.pdf)).

O primeiro Plano Plurianual do governo de Luis Inácio Lula da Silva, para o período 2004-2007, manteve a estrutura e a metodologia do anterior. Denominado de “Brasil de Todos” – Participação e Inclusão, era composto de orientação estratégica de governo; estratégia de desenvolvimento; três megaobjetivos; 30 desafios; 374 programas; cinco dimensões (social, econômica, regional, ambiental e democrática) e aproximadamente 4.300 ações (Pagnussat, 2006, p.50).

Pagnussat destaca como princípios que nortearam a elaboração e implementação do PPA 2004-2007: o planejamento participativo, com amplo debate com os ministérios e a sociedade; a orientação estratégica de desenvolvimento de longo prazo, com o objetivo central de inclusão social e implementação de consumo de massa. Outras inovações consistem na proposta de um planejamento com horizonte permanente de médio prazo através do PPA “deslizante”, projetando exercício além do seu período de vigência; na intenção de aperfeiçoamento do monitoramento e avaliação; na associação do gerente de programa à estrutura organizacional, além da formulação de planos gerenciais por programa e estabelecimento de metas presidenciais e a avaliação *ex-ante* de projetos de grande vulto (Pagnussat, 2006; Pares, 2006).

No início do segundo governo de Lula, em janeiro de 2007, foi lançado o “Programa de Aceleração do Crescimento” – PAC – para o período 2007-2010. De acordo com o Governo Federal, o PAC é um Programa de Desenvolvimento que visa promover a aceleração do crescimento econômico, o aumento do emprego, e a melhoria das condições de vida da população, consistindo em um conjunto de medidas destinadas a: incentivar o investimento privado; aumentar o investimento público em infra-estrutura; e remover obstáculos (burocráticos, administrativos, normativos, jurídicos e legislativos) ao crescimento. As medidas do PAC foram organizadas em cinco blocos: Investimento em Infra-Estrutura; Estímulo ao Crédito e ao Financiamento; Melhora do Ambiente de Investimento; Desoneração e

Aperfeiçoamento do Sistema Tributário; e Medidas Fiscais de Longo Prazo. (<http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/noticias/pac/070122PAC.pdf>). Já para Rezende (2011, p. 200), o PAC repete a prática antiga de selecionar projetos prioritários e assegurar os recursos necessários à sua implementação.

Logo após, iniciou-se a elaboração do PPA 2008-2011. Talvez em função da repercussão e da proximidade do PAC, este PPA não foi lançado com uma denominação própria, sendo seu mote o “Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade”. Seguindo a mesma lógica do PPA anterior, como o crescimento comprometido com a inclusão social e a redução das desigualdades, este plano enfatizava duas outras preocupações: a preservação ambiental e a integração territorial (Rezende, 2011, p. 199).

O PPA 2008-2011, como apresenta a Figura 2, foi organizado em uma dimensão estratégica, que comportava a orientação estratégica de governo (visão de longo prazo e objetivos estratégicos de governo) e as orientações estratégicas dos ministérios (objetivos setoriais), e a dimensão tático-operacional, com os programas e ações. A elaboração dos programas manteve-se como antes, com a identificação de problemas, intervenções governamentais e resultados a serem alcançados, mas dividida em dois momentos, a fase qualitativa e, posteriormente, a fase quantitativa. Os tipos de programas, que até então eram finalísticos, serviços ao Estado, gestão de políticas públicas e apoio administrativo, passaram a ser apenas finalísticos e de apoio às políticas públicas e áreas especiais (Manual de Elaboração Plano Plurianual 2008-2011). O total de programas foi reduzido a 306.

No que diz respeito à integração com o PAC, o Manual de Elaboração ressalta que o PPA refere-se ao conjunto da ação governamental, sendo mais abrangente que o Programa de Aceleração do Crescimento. O Plano Plurianual 2008-2011 deveria ser elaborado a partir do estabelecido no PAC e em outras iniciativas prioritárias definidas pela Presidência da República, que constituiriam o eixo estruturante do Plano (Manual de Elaboração Plano Plurianual 2008-2011)

Figura 2; Organização do PPA 2008-2011



Fonte: Manual de Elaboração do PPA 2008-2011, p. 16

Em março de 2010 foi lançada a segunda fase do “Programa de Aceleração do Crescimento” (PAC 2), cujos investimentos foram organizados em seis eixos: Transportes; Energia; Cidade Melhor; Comunidade Cidadã; Minha Casa, Minha Vida; Água e Luz para Todos.

#### 4.2. Planejamento de Longo Prazo

No tocante ao planejamento de longo prazo, Pares e Valle (2006, p. 247) relembram que o PPA 2000-2003 contou com o estudo sobre planejamento territorial denominado Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento. Para o PPA 2004-2007 foi reeditado o estudo de planejamento territorial, com a atualização da carteira de investimentos sugerida anteriormente. Mas os autores reconhecem que o avanço na orientação estratégica e no planejamento de longo prazo representado pelos estudos não surtiu todas as consequências esperadas.

No PPA 2008-2011, com o objetivo de subsidiar a abordagem da dimensão territorial no planejamento nacional, foi realizado outro estudo denominado de Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento. O Estudo, lançado em

setembro de 2008, em sete volumes, tomando o território como ponto de partida para o planejamento de longo prazo, estabeleceu: uma Visão Estratégica Nacional no horizonte de 2027; as regiões de referência, em escala macrorregional e sub-regional; análises prospectivas sobre setores; identificação de uma carteira de investimentos; avaliação dos impactos socioeconômicos da carteira de investimentos nas regiões de referência; e análise da sustentabilidade da carteira de investimentos. Apesar da complexidade do Estudo, como este foi lançado após a entrega do PPA 2008-2011, pouca foi a possibilidade de incorporar a dimensão territorial como orientadora do desenho das políticas públicas de médio prazo contidas no plano ([http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/Programas\\_projeto/planejamento\\_territorial/plan\\_ter\\_Vol1.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/Programas_projeto/planejamento_territorial/plan_ter_Vol1.pdf)).

Paralelamente, ocorreram iniciativas de retomada do planejamento de longo prazo através da criação, em 2004, do Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (NAE/PR), que elaborou o Projeto Brasil 3 Tempos. Em 2008 foi criada a Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE/PR) que, em 2010, lançou o projeto Brasil 2022.

Segundo Cardoso Jr. e Gimenez (2011), a intenção do Projeto Brasil 3 Tempos era definir objetivos estratégicos nacionais de longo prazo e criar condições para a institucionalização da gestão estratégica em torno deles. Os marcos temporais para a implementação dos objetivos seriam três: 2007, início de um novo governo; 2015, cumprimento das Metas do Milênio estabelecidas pela Organização das Nações Unidas (ONU); e 2022, comemoração do bicentenário da Independência do Brasil. Vários estudos de planejamento estratégico foram feitos no âmbito do NAE e do Projeto Brasil 3 Tempos. Uma característica comum apontada em relação aos esforços anteriores de planejamento é a concentração nos setores básicos de infraestrutura e no desenvolvimento industrial. (Cardoso Jr e Gimenez, 2011, p. 362).

Já o documento Brasil em 2022, publicado pela SAE, faz um amplo diagnóstico prospectivo sobre o quadro das relações internacionais no mundo e na América do Sul até 2022 e apresenta uma visão otimista sobre o Brasil, amparada nos avanços obtidos nos últimos anos. Em suma, os dois documentos são generalistas e procuram abarcar um conjunto amplo de temas e questões, tratando-se de documentos estruturados com objetivos muito diversos dos PPAs (Cardoso Jr e Gimenez, 2011, p. 365).

## 5. Procedimentos Metodológicos

A pesquisa é realizada como um estudo de caso, tendo como unidade de análise os Planos Plurianuais. A abordagem é qualitativa, sendo que as técnicas de coleta de dados são a pesquisa bibliográfica, a documental e a observação.

Via de regra, a pesquisa qualitativa é descritiva, utiliza o método indutivo, e focaliza o processo, não apenas o resultado e o produto. Para Flick (2009, apud Rosso, 2011), a pesquisa qualitativa procura entender, descrever e explicar os fenômenos sociais por meio de análises de experiências grupais ou individuais, interações e comunicações, experiências e documentos. Nesse tipo de pesquisa, o pesquisador é parte importante do processo, seja em termos da sua presença pessoal, experiência de campo e capacidade de reflexão.

Vergara (2007) propõe dois critérios básicos para a classificação de pesquisas: quanto aos meios e quanto aos fins. Segundo ela, quanto aos fins uma pesquisa pode ser: exploratória; descritiva; explicativa; metodológica; aplicada; intervencionista. Quanto aos meios, pode ser: pesquisa de campo, pesquisa de laboratório; documental; bibliográfica; experimental; *ex-post facto*; participante; pesquisa-ação; estudo de caso. Os tipos de pesquisa não são mutuamente excludentes.

Para o presente estudo interessa a definição, quanto aos fins, das pesquisas: exploratória, descritiva e explicativa. De acordo com a classificação, a pesquisa exploratória é realizada em área na qual há pouco conhecimento acumulado e sistematizado, tendo uma natureza de sondagem. A pesquisa descritiva trata de características de determinada população ou fenômeno, podendo estabelecer correlações entre variáveis. Porém, não tem o compromisso de explicar os fenômenos que descreve, apenas servindo de base para a explicação. A pesquisa explicativa pressupõe a pesquisa descritiva como base para as explicações. O presente estudo é predominantemente descritivo, e tenta estabelecer relações entre os planos analisados e a base conceitual apresentada.

Quanto aos meios, interessa a definição de pesquisa documental, bibliográfica e estudo de caso, já que foram os meios utilizados nessa pesquisa. Assim, a pesquisa documental é feita, entre outros, com aqueles documentos

conservados no interior de órgãos públicos. A pesquisa bibliográfica é desenvolvida com base em material publicado, acessível ao público em geral. Esse tipo de pesquisa fornece material analítico para qualquer outro tipo de pesquisa ou pode esgotar-se em si mesma. Estudo de caso é circunscrito a uma ou poucas unidades, tendo caráter de profundidade e detalhamento.

Gil (2006) também classifica as pesquisas nos mesmos três grandes grupos, exploratórias, descritivas e explicativas, com base em seus objetivos gerais. As exploratórias pretendem proporcionar maior familiaridade com o problema, aprimorar ideias e mesmo construir hipóteses. Em geral se desenvolvem na forma de pesquisa bibliográfica ou estudo de caso. As pesquisas descritivas visam à descrição das características de uma população ou fenômeno, ou ao estabelecimento de relações ou associações entre variáveis. Quando uma pesquisa descritiva pretende ir além da identificação das relações entre variáveis e determinar a natureza dessa relação, esta se aproxima da pesquisa explicativa. As pesquisas explicativas, a seu turno, têm como preocupação identificar os fatores que concorrem ou contribuem para a ocorrência de um fenômeno, explicando o porquê das coisas.

Para Gil (2006), as pesquisas exploratórias e as descritivas são mais frequentemente realizadas por pesquisadores preocupados com a atuação prática. Além disso, quase sempre são etapa prévia indispensável para a explicação científica.

Em relação aos procedimentos técnicos utilizados, Gil (idem) classifica as pesquisas em dois grupos, segundo as fontes, de papel, caso da pesquisa bibliográfica e da documental, e aquelas que se valem de dados fornecidos por pessoas, como a pesquisa experimental, a *ex-post facto*, o levantamento e o estudo de caso. Também estão no segundo grupo a pesquisa-ação e a pesquisa participante. No caso das primeiras, a diferença está na natureza das fontes, sendo que a bibliográfica se utiliza da contribuição de diversos autores sobre um assunto, e a pesquisa documental está baseada em fontes que ainda não receberam tratamento analítico. Para a presente pesquisa, importa destacar a definição de Gil (ibidem) para estudo de caso. Segundo ele, o estudo de caso é um estudo profundo e exaustivo de um ou de poucos objetos, permitindo um conhecimento amplo e detalhado sobre ele. Sua utilização maior é em pesquisas exploratórias e descritivas, mas pode ser importante para fornecer respostas relacionadas a causas de determinados fenômenos. Quanto à coleta de dados, o estudo de caso implica em

um delineamento, ou planejamento de pesquisa, mais completo, pois se vale tanto de análise de documentos como de dados fornecidos por pessoas, através de depoimentos pessoais, entrevistas e observações. No que diz respeito à análise dos dados, ela é predominantemente qualitativa.

De acordo com Yin (2005), a estratégia de pesquisa (por exemplo, experimento, levantamento, análise de arquivos, pesquisa histórica ou estudo de caso) deve ser escolhida de acordo com três condições: o tipo de questão da pesquisa, o controle do pesquisador sobre o objeto; e o foco em fenômenos históricos ou contemporâneos. Para ele, a visão sobre as estratégias é inclusiva e pluralista, visto que se pode utilizar cada uma delas com propósitos exploratórios, descritivos ou explanatórios.

O estudo de caso é a estratégia preferida em pesquisas com questões do tipo “como e por que”, quando há pouco controle sobre os acontecimentos, quando os fenômenos são contemporâneos e inseridos na vida real e quando o contexto é muito relevante para o fenômeno em estudo. As questões desse tipo levam a estudos mais explanatórios, que podem ser complementados por estudos exploratórios e descritivos. O uso do estudo de caso como estratégia de pesquisa surge da necessidade de compreender fenômenos sociais complexos, pois permite preservar as características significativas dos acontecimentos.

As evidências utilizadas nos estudos de caso podem vir de várias fontes, entre elas os documentos, registros, entrevistas e observações, como apontado por Gil (2006). Um importante princípio para extrair o máximo de benefícios da coleta de dados no estudo de caso é a utilização de várias fontes, em um processo de triangulação a partir de múltiplas evidências e fontes distintas de informação. A utilização de múltiplas fontes de evidência é um recurso importante para conferir significância aos resultados do estudo de caso, mais do que em outras estratégias de pesquisa. Na opinião de Yin (2005), qualquer conclusão de um estudo de caso será mais convincente se apoiada em várias fontes distintas de informação.

Para a análise de dados de um estudo de caso, Yin (idem) indica três estratégias analíticas gerais possíveis: a baseada em proposições teóricas, as explanações concorrentes e a descrição de caso. A estratégia de seguir as proposições teóricas que levaram ao estudo de caso é a preferida, pois, no dizer de Yin (ibidem), essas refletem as questões da pesquisa, as revisões feitas na literatura sobre o assunto e as novas proposições ou hipóteses. A orientação teórica sobre

relações causais serve como um guia que ajuda a organizar o estudo, pôr em foco certos dados e ignorar outros, bem como a definir explicações a serem examinadas. A segunda estratégia tenta definir e testar explicações concorrentes, de forma que, quanto mais explicações diferentes forem rejeitadas, maior será a confiança nas constatações do estudo. A última estratégia de análise citada pelo autor é a descrição de caso, onde é desenvolvida uma estrutura descritiva para organizar o estudo de caso. Mesmo que o objetivo primeiro do estudo de caso não seja uma descrição, uma abordagem descritiva pode ajudar a identificar as ligações causais a serem analisadas.

No presente estudo é adotada a estratégia de descrição de multicasos (os Planos Plurianuais), com o objetivo de comparação, visando estabelecer relação entre os fenômenos estudados.

## 6. O PPA 2012-2015 Federal

Na elaboração do Plano Plurianual 2012–2015 do Governo Federal, para o mandato da Presidente Dilma Roussef, foram feitas alterações significativas na estrutura utilizada desde o PPA 2000-2003. O sentido geral das mudanças, de acordo com as Orientações para a Elaboração, foi o da busca por um caráter mais estratégico para o Plano e a definição dos espaços de atuação do Plano e do Orçamento. Os Programas e Ações, que eram comuns aos planos plurianuais e aos orçamentos, foram substituídos, no PPA, pelos Programas Temáticos, Objetivos e Iniciativas, estando a categoria Ação exclusivamente nos orçamentos.

As diretrizes gerais que regem o PPA 2012-2015 (Projeto de Lei nº 29/2011 – CN) são: I - a redução das desigualdades sociais e regionais; II - a ampliação da participação social; III - a promoção da sustentabilidade ambiental; IV - a valorização da diversidade cultural e identidade nacional; V - a excelência na gestão para garantir o provimento de bens e serviços; e VI - a garantia da soberania nacional

O Plano está estruturado nas dimensões estratégica, tática e operacional: a Dimensão Estratégica é a orientação que tem como base os Macrodesafios, a Visão de Futuro e os Valores que orientarão a ação governamental nos próximos anos; a Dimensão Tática define os caminhos para a o alcance dos Objetivos traçados na Dimensão Estratégica através das políticas públicas organizadas em Temas, formulando os Programas Temáticos que serão materializados pelas Iniciativas; a Dimensão Operacional busca a otimização na aplicação dos recursos e a qualidade dos produtos entregues, e é tratada no Orçamento. No PPA também constam os Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado, destinados ao apoio, à gestão e à manutenção da atuação governamental, que não possuem detalhamentos.

Segundo a Mensagem Presidencial, a Visão de Futuro é o ponto de partida orientador do planejamento do destino da Nação, no geral, e da ação governamental em particular. A Visão é a de que o Brasil seja um país reconhecido por seu modelo de desenvolvimento sustentável, bem distribuído regionalmente, que busca a igualdade social com educação de qualidade, produção de conhecimento, inovação tecnológica e sustentabilidade ambiental; e por ser uma Nação democrática, soberana, que defende os direitos humanos e a liberdade, a paz e o

desenvolvimento no mundo. A Visão está alicerçada em sete valores: Soberania; Democracia; Justiça Social; Sustentabilidade; Diversidade Cultural e Identidade Nacional; Participação Social; Excelência na Gestão (Mensagem Presidencial, p.17-8).

Quando trata do modelo de planejamento governamental adotado no Plano “Mais Brasil” (2012-2015), a afirmação feita na Mensagem Presidencial sobre a interpretação que se faz da natureza do PPA é a de que este é um instrumento que possui a natureza de Plano, tendo sido criado em substituição ao antigo Orçamento Plurianual de Investimentos. Nessa interpretação, o PPA deve preservar as diferenças essenciais relativas ao Orçamento, o que não estava acontecendo com a estrutura anterior, que permitia uma sobreposição entre Plano e Orçamento, dois institutos complementares mas com diferenças essenciais (Mensagem Presidencial, p.114). Na nova estrutura, o PPA especifica Objetivos e Iniciativas para cada Programa Temático. As Iniciativas desempenham o papel de integração entre o PPA e a Lei Orçamentária Anual que, por sua vez, especifica as ações e apresenta o desdobramento das mesmas em subtítulos, fixando os valores, as fontes de financiamento, os grupos de despesa, etc. A estrutura atual é apresentada da Figura 3, a seguir.

Do montante dos recursos previstos no PPA, os Programas Temáticos representam 83,6%, ou R\$ 4,53 trilhões para o período 2012-2015. São 11 os Macrodesafios definidos para o Plano Mais Brasil, que orientam as políticas públicas federais nos 4 anos de duração do plano. Quatro grandes áreas agregam os 65 programas temáticos: a área Social, com 25 programas temáticos e 57% dos recursos destinados a esses programas; a área de Infraestrutura, com 15 programas e 26% dos recursos; a área de Desenvolvimento Produtivo e Ambiental, com 17 programas e 15% dos recursos; e os Temas Especiais, com 8 programas e 2% dos recursos. Os Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado totalizam 44, correspondendo a R\$ 889,7 bilhões. Os 65 programas temáticos se expressam em 274 objetivos, para os quais são estabelecidas 424 metas.

O Art. 17 do Projeto de Lei do PPA 2012-2015 ressalta que o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC e o Plano Brasil Sem Miséria - PBSM integram as prioridades da Administração Pública Federal e terão tratamento diferenciado durante a execução do Plano Plurianual. Dessa forma, as prioridades de governo já foram declaradas.

Figura 3: Estrutura do PPA 2012-2015



Fonte: PPA 2012-2015, Mensagem Presidencial, p. 115

Tal como ocorreu em 1999, na introdução da mudança metodológica que perdurou até o PPA 2008-2011, a divulgação dos novos conceitos para as demais esferas da federação, em especial os Estados, se deu ao mesmo tempo em que estes estavam elaborando seus próprios Planos. Assim, a possibilidade de absorção, discussão, amadurecimento e adaptação da metodologia federal ao trabalho dos Estados, foi reduzida. Esse foi o caso do Rio Grande do Sul, que já havia iniciado a elaboração de seu PPA quando foram lançadas as Orientações para a Elaboração do PPA 2012-2015 da União (em 8 de abril). O Estado não adotou os novos conceitos, e seguiu seu trabalho como vinha sendo feito, tendo em vista a data de 1º de agosto para a apresentação do Projeto de Lei do PPA 2012-2015 na Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul.

## **7. Os Planos Plurianuais no Rio Grande do Sul**

No Estado do Rio Grande do Sul a instituição do Plano Plurianual está prevista no art 149 da Constituição Estadual de 1989, no Capítulo das Finanças Públicas, seção do Orçamento. A Constituição Estadual determina não só que o PPA deve estabelecer diretrizes, objetivos e metas dos programas, quantificados física e financeiramente e de forma regionalizada, como também que este deve ser elaborado em consonância com o plano global de desenvolvimento econômico e social do Estado, bem como que os Orçamentos Anuais devem ser compatibilizados com o Plano Plurianual.

No Capítulo da Política de Desenvolvimento Estadual e Regional consta, no artigo 167, que será encaminhado pelo Governador à Assembléia Legislativa, juntamente com o Plano Plurianual, o Plano Estadual de Desenvolvimento, com a definição das diretrizes globais, regionais e setoriais da política de desenvolvimento do Estado. Porém, não há um documento entregue com o formato de um plano.

Originalmente, a Constituição Estadual estabelecia o prazo de 30 de março do primeiro ano do mandato do Governador para o encaminhamento do Projeto de Lei do PPA. Posteriormente, esta data foi alterada em duas ocasiões: pela Emenda Constitucional n.º 34, de 12/12/02, que transferiu o encaminhamento para 15 de maio; e pela Emenda Constitucional n.º 59, de 22/02/2011, que o postergou para 1º de agosto do primeiro ano do mandato. Em ambos os casos, permaneceram inalterados os prazos para encaminhamento dos projetos da LDO, até 15 de maio, e da LOA, até 15 de setembro de cada ano.

A argumentação que consta na Proposta de Emenda Constitucional diz que os PPAs do Estado vêm sendo aperfeiçoados para tornarem-se, efetivamente, um instrumento de planejamento governamental, sendo um guia das ações de governo, um meio de declaração das estratégias de desenvolvimento e objetivos de governo, bem como de organização das ações governamentais. Com o prazo que vigorava anteriormente, diminuía as possibilidades de o documento resultar de um processo mais elaborado de planejamento estratégico, já que os primeiros meses de uma gestão são dedicados à montagem das equipes. Não por outro motivo, as demais

unidades da federação elaboram seus PPAs em prazos maiores, mais próximos das datas de apresentação dos projetos das LOAs (PEC 204/2010, Justificativa).

O Plano Plurianual é normatizado no Rio Grande do Sul pela Lei Complementar 10.336/1994 (conhecida como Lei Villela), que também trata da elaboração e controle das Leis de Diretrizes Orçamentárias, das Leis Orçamentárias Anuais, e dos balanços da administração direta e indireta, com alterações introduzidas posteriormente pela Lei 11.180/1998.

Segundo estas leis, resumidamente, a proposta de Projeto de Lei do Plano Plurianual deve constar de: 1) Mensagem, com diagnóstico global da situação dos setores; explicitação das diretrizes, dos objetivos e metas a serem alcançadas; critérios utilizados na projeção da receita e na estimativa das despesas; benefícios socioeconômicos advindos dos programas; demonstração da capacidade de endividamento e de pagamento; e 2) Projeto de Lei, com demonstrativos: das diretrizes que nortearão a administração pública e os objetivos de cada órgão por programa; demonstrativo das receitas por fonte e das despesas por programa; estimativa das despesas de capital, especificadas por programa; metas de prestação de serviços-fins, quantificadas física e financeiramente, por órgão e por programa, informando, por região, as relativas a ações em andamento, paralisadas ou novas.

As Leis Complementares 10.336/1994 e 11.180/1998 também dispõem sobre a apreciação do projeto de lei pelo Poder Legislativo, sobre a execução física e financeira do Plano Plurianual, bem como sobre o controle da execução, mediante a publicação de informações anuais.

Na estrutura administrativa estadual, o órgão encarregado da elaboração do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentário Anual é a Secretaria do Planejamento.

### **7.1. Os Primeiros PPAs**

De acordo com Fialho (2011, p. 5), a história dos Planos Plurianuais no Estado não é muito diferente da do Governo Federal, a não ser pela defasagem temporal na adoção de medidas similares às da União pelo Governo Estadual. Os três primeiros planos foram encarados como mera formalidade, não tiveram jamais qualquer intenção de traduzir o programa de governo, nem de possuir conteúdo

estratégico. Os documentos foram elaborados unicamente para atender a 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.

O Plano Plurianual 1992-1995, encaminhado pelo então Governador Alceu Collares, está expresso na Lei 9.272/1991. Para cumprir os artigos 166 e 167 da Constituição Estadual, foram adotadas como diretrizes: 1) as determinações expressas no Título VI – Da Ordem Econômica e no Título VIII – Da Segurança Social; 2) as proposições do Programa de Governo do Poder Executivo; 3) as propostas emanadas dos Poderes Legislativo e Judiciário.

Sua proposta foi organizada em: 1) Mensagem; 2) Projeto de Lei; 3) Anexo I, que apresentava “Considerações a Respeito do Desenvolvimento Econômico Nacional e Estadual”; e 4) Anexo II, contendo as diretrizes globais e setoriais e os programas da classificação funcional-programática com seus objetivos e metas, propostos de acordo com os dispositivos constitucionais e as diretrizes de governo constantes no documento “Povo Grande do Sul”. As prioridades eram as ações governamentais dirigidas ao desenvolvimento das funções de Educação, Saúde e Segurança.

O segundo PPA do RS correspondeu ao período 1996-1999, e foi encaminhado pelo Governador Antonio Britto. O documento é composto de Mensagem, Projeto de Lei e Anexos, sendo: o Anexo I, o Demonstrativo das Diretrizes, Objetivos e Metas, onde constam os programas conforme a classificação funcional-programática, organizados por Poder e por órgão da administração, incluindo o valor previsto e a regionalização; o Anexo II, o Demonstrativo das Despesas por Programa segundo a classificação econômica e as fontes de recursos; e o Anexo III, a Estimativa das Despesas de Investimentos em Obras. Na Mensagem, o governo expôs além dos itens de praxe, tais como o panorama global e estadual, “As Idéias-Força da Nova Administração” e “As Primeiras Ações”. As idéias-força constituem as orientações adotadas para as ações da administração no enfrentamento às dificuldades diagnosticadas no panorama, nos itens de: 1) Reforma do Estado; 2) Saneamento Financeiro; 3) Recuperação da Infraestrutura; 4) Melhoria dos Serviços das Áreas de Educação, Saúde e Segurança; e 5) Política Ativa de Atração de Investimentos. No item das primeiras ações de governo constam

referências às iniciativas de cunho administrativo, como criação e extinção de secretarias de estado e de órgãos da administração indireta.

O Plano Plurianual 2000-2003 foi elaborado no governo de Olívio Dutra. Para Fialho (2011), com este PPA foi perdida uma oportunidade para dar início ao processo de mudanças na gestão pública no Estado, pois o arcabouço legal e metodológico necessário já estava pronto e disponível quando de sua elaboração. O prazo de entrega, em 31 de março, era pequeno para a assimilação de tantas mudanças, mas nada impedia que fosse adequado *a posteriori* (Fialho, 2010, p. 5). De fato, já haviam sido emitidos o Decreto 2.829/98, que estabeleceu normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União, e a Portaria no 117/98, que atualizou a discriminação da despesa por funções contida na Lei 4.320/1964, ou seja, revogou a Portaria 9/1974 (classificação funcional-programática). A Portaria 117/98 foi substituída pela Portaria 42/1999 em 14 de abril, mas seus fundamentos foram preservados (Brasil, 2011).

A proposta de Plano Plurianual, estruturada em Mensagem e Projeto de Lei, apresentava as diretrizes globais da nova Administração estadual: Desenvolvimento de Verdade; Afirmar Direitos e Garantir a Inclusão Social; e Gestão Democrática do Estado – Participação Popular. Nos anexos, foram detalhados, por órgão da Administração, as diretrizes, os programas e seus objetivos, as metas quantificadas física e financeiramente, além das receitas por fonte, das despesas por programa e dos benefícios socioeconômicos a alcançar com a realização dos programas. Na introdução do documento fica explícito que o Orçamento Participativo Estadual seria um dos instrumentos de planejamento e deliberação do governo. Foi assegurado que a sociedade seria consultada diretamente sobre as ações de governo através do Orçamento Participativo e, quando necessário, as proposições aprovadas no plano seriam reorientadas, mediante a validação do Legislativo.

Constam do PPA 2000-2003 158 programas, 165 diretrizes e 353 objetivos. Nele aparecem tanto programas com caráter meramente classificatório, tais como Documentação e Bibliografia, Mecanização Agrícola ou Assistência Social Geral, quanto programas relacionados ao plano de governo, tais como o Programa Primeiro Emprego, Economia Popular e Solidária, Geração de Emprego e Renda ou Assentamento de Agricultores Sem-Terra.

## **7.2. A Adoção da Metodologia Federal nos PPAs do Estado**

O Plano Plurianual 2004-2007, encaminhado pelo Governador Germano Rigotto, marca a introdução, no Estado, do modelo de planejamento e gestão por programas desenvolvido no Governo Federal. Os programas foram organizados segundo as quatro diretrizes estratégicas declaradas pela nova administração: 1) promoção da inclusão social; 2) atração de investimento e fomento ao desenvolvimento econômico; 3) combate às desigualdades regionais; e, 4) modernização da gestão e dos serviços públicos.

A proposta de trabalho apresentada pela Secretaria da Coordenação e Planejamento aos órgãos em 2003, para que elaborassem seus programas, foi de que partissem da identificação de problemas, definissem objetivos a serem perseguidos pela ação de governo e metas a serem alcançadas no período. A idéia passada foi de que apenas o fato de uma ação ser desempenhada há muito tempo por um órgão não era razão suficiente para sua continuidade e manutenção no plano e nos orçamentos. Sempre que possível, para os programas finalísticos, deveriam ser elaborados indicadores que permitissem aferir o alcance dos objetivos dos programas, assim como deveriam ser regionalizadas as metas.

Do esforço de convencimento para a modernização do planejamento, abandonando o caráter meramente classificatório e reorganizando radicalmente a ação de governo no período reservado para a elaboração do Plano, de apenas três meses, já que o prazo para encaminhamento do plano era de 30 de março, resultaram 242 programas.

Os elementos constitutivos dos programas, classificados segundo os tipos finalístico, de gestão de políticas ou de apoio administrativo, eram a justificativa, contendo a identificação do problema, o objetivo, o público-alvo e os indicadores, no caso de programas finalísticos, isto é, de prestação de serviços. Os programas eram desdobrados em ações, contendo a descrição, a finalidade da execução, a regionalização, as metas físicas e os recursos financeiros previstos para sua execução no período de quatro anos do Plano.

Ainda em 2004, foi realizada a primeira revisão do PPA 2004-2007, com base no seu primeiro ano de execução, resultando na criação de 15 Programas novos e na exclusão de 25 criados na versão original do Plano, além da exclusão, da

inclusão e da alteração de ações e indicadores. Foi a primeira revisão de um PPA no Estado, e foi bastante mal compreendida pela Assembléia Legislativa, não sendo vista como atualização de um processo de planejamento, mas como falha do Governo. Outras duas revisões anuais foram feitas, todas duramente criticadas.

As Leis Orçamentárias Anuais, desde 2003, estabeleceram a integração com os programas e ações do PPA, permitindo acompanhar o Plano a partir da execução do orçamento. Além disso, foi introduzida a figura do Coordenador de Programa e foi implantado o Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do Rio Grande do Sul – SIGPLAN-RS, para fins de acompanhamento e avaliação, adaptado a partir de uma versão cedida pelo Ministério do Planejamento.

Também nos moldes do Governo Federal, foi implantada uma avaliação anual do Plano, realizada em três etapas: avaliação do programa, pelo Coordenador de Programa, dos programas do órgão, pela direção do órgão, e do conjunto do Plano, pela Secretaria do Planejamento. Além do acompanhamento da evolução anual de indicadores e metas, legalmente obrigatório, foram publicadas duas avaliações, dos anos de 2004 e 2005.

O Rio Grande do Sul optou por uma integração PPA – LOA diferente da adotada pela esfera federal. Enquanto lá as ações dos programas do PPA correspondiam exatamente às ações orçamentárias, sendo inclusive já codificadas no Plano, no Rio Grande do Sul, a cada ação de programa do PPA poderiam corresponder um ou mais projetos ou atividades orçamentárias. Esta opção derivou da resistência das áreas que elaboravam os orçamentos em abandonar as classificações das despesas historicamente utilizadas, e conferiu certa flexibilidade ao PPA.

Porém, apesar de todo o esforço inicial de implantação do modelo, os programas eram predominantemente setoriais, sendo difícil perceber uma problematização mais apurada, com definições de causas e soluções, e que envolvesse a participação de ações de mais de um órgão num programa. Além disso, a gestão orçamentária não chegou a utilizar as informações geradas no acompanhamento dos programas nas suas decisões, permanecendo a antiga prática de efetuar cortes lineares, sem relação com o desempenho dos mesmos.

O Plano Plurianual para o período de 2008-2011, da administração da Governadora Yeda Crusius, foi elaborado a partir de uma base estratégica formulada em oficinas de planejamento estratégico que envolveram o primeiro escalão do

Governo, assessorado por uma empresa de consultoria. A base estratégica foi estruturada por uma visão de futuro de longo prazo, que sintetizava, em termos qualitativos, o futuro desejado para o Rio Grande do Sul em 2020, e pela estratégia de médio prazo. Às dez estratégias de longo prazo foram associados propósitos e indicadores que possibilitassem avaliar o grau de realização ao longo do tempo. A agenda estratégica de médio prazo compreendia as 32 prioridades do Governo no período 2007-2010, organizadas em três eixos de atuação, das quais 10 prioridades referentes ao eixo de “Desenvolvimento econômico sustentável – mais e melhores empregos para os gaúchos”, 16 referentes ao “Desenvolvimento social – mais qualidade de vida para todos” e seis ao eixo “Finanças e gestão pública - um Estado à serviço do cidadão”. (Secretaria do Planejamento e Gestão, 2010)

A partir dessa base, muito melhor formulada que a anterior, os programas passariam a representar mais os objetivos estratégicos do Governo do que apenas os objetivos setoriais. Houve um esforço para a elaboração de programas multissetoriais, refletindo uma visão mais complexa dos problemas a enfrentar, o que foi permitido pelo alargamento do prazo de entrega do Projeto de Lei, para 15 de maio. As ações governamentais foram reorganizadas de uma forma mais enxuta, totalizando 89 programas. Os programas do PPA 2008-2011 passaram a ser classificados em cinco tipos: finalísticos, de gestão de políticas públicas, de serviços ao Estado, de políticas de crédito e de apoio administrativo.

Também foi introduzida no PPA 2008-2011 a possibilidade de vincular-se um ou mais produtos a cada ação expressa nos programas. Aliado à regra já existente, de uma ação para um ou mais projetos ou atividades orçamentários, ampliou-se o grau de flexibilidade para execução das ações do Plano através dos orçamentos anuais (Secretaria do Planejamento e Gestão, Marco Metodológico, 2010).

Outros aperfeiçoamentos introduzidos foram: a elaboração de um caderno para cada Região Funcional, em que o Estado foi dividido para fins de planejamento, contendo metas regionais para indicadores e ações de programas finalísticos; e a possibilidade de elaborar, *a posteriori*, cadernos de políticas transversais para temas que envolvessem vários programas e setores, consolidando as políticas públicas dirigidas a diferentes segmentos sociais em situação de vulnerabilidade.

Apesar de todo o esforço inicial para delimitar a base estratégica de governo que orientou o PPA 2008-2011, e dos demais avanços realizados, o conjunto de programas que representavam o planejamento de médio prazo foi sobrepujado pela

identificação de uma série de projetos prioritários, considerados estruturantes pelo Governo. O planejamento governamental passou, assim, a ser simbolizado pelos Projetos Estruturantes.

Novamente o prazo de entrega do Plano atrapalhou a sua elaboração em consonância com a orientação estratégica de governo. Esta foi divulgada em fins de abril e, embora viesse sendo discutida previamente entre os Secretários de Estado e a Governadora, não houve tempo para sua assimilação em todos os escalões da Administração. Assim, com poucas exceções em que os Secretários e seus assessores diretos estavam mais envolvidos na formulação do PPA, os programas do Plano Plurianual 2008-2011 foram concebidos, predominantemente, com referência no Plano de Governo divulgado antes das eleições.

Os Projetos Estruturantes de Governo, que inicialmente seriam definidos de modo integrado com o PPA, devido ao atraso na definição da base estratégica e à troca de consultoria durante o desenvolvimento do trabalho, foram desenhados de forma autônoma e sem referência ao Plano. Assim, a falta de integração entre os dois instrumentos de planejamento, concebidos com metodologia totalmente diversa, ficou evidente desde o princípio. Cada um desses instrumentos utilizou seu próprio método de acompanhamento (Secretaria do Planejamento e Gestão, Marco Metodológico, 2010).

Numa demonstração do desprestígio do PPA, a Governadora chegou a afirmar que seu governo era marcado pelo “duplo planejamento”, com a existência do planejamento de hoje para hoje das questões do cotidiano governamental, em nível tático e operacional, e o planejamento de longo prazo. Este planejamento, de hoje para amanhã, tratava da estruturação e operacionalização dos programas estruturantes ou estratégicos, que materializavam as prioridades de médio e longo prazo da sociedade (Mensagem, 2007).

O sistema de acompanhamento utilizado para o PPA, o SIGPLAN-RS, foi substituído, acarretando atraso no início do processo. A tentativa de refletir no Plano todas as ações com expressão orçamentária aproximou o PPA 2008-2011 dos orçamentos anuais mas, aliada à decisão de encaminhar revisões apenas pontuais, que incorporassem as necessidades da Lei Orçamentária Anual, afastou-o do planejamento real dos órgãos, que não conseguiram abarcar todas as iniciativas necessárias aos quatro anos de governo no momento da elaboração do Plano. O acompanhamento dos programas, distantes da evolução da realidade, foi se

tornando difícil. Além disso, as avaliações, feitas em cima desta base fragilizada não tiveram nenhuma consequência e não foram sequer publicadas, sendo, depois, descontinuadas.

### **7.3. O PPA 2012-2015 Estadual**

O Plano Plurianual 2012-2015, correspondente à gestão do Governador Tarso Genro, foi encaminhado à Assembléia Legislativa em 1º de agosto último. O PPA 2012-2015 apresenta os compromissos de governo organizados em quatro eixos fundamentais definidos no Mapa Estratégico Estadual: 1) Alcançar o crescimento do investimento, do emprego e da renda; 2) Promover o desenvolvimento regional; 3) Elevar a qualidade de vida e erradicar a pobreza extrema; e 4) Aprimorar a cidadania, promover a paz e os valores republicanos.

Durante o período de elaboração do Plano, foram organizados Seminários nas nove Regiões Funcionais, divisão proposta no trabalho Rumos 2015 utilizada para fins de planejamento, nos quais foram recolhidas sugestões da população para o desenvolvimento da região, bem como foi criado um portal para participação pela Internet.

A base estratégica do plano foi composta por vários documentos, divulgados para as equipes de planejamento dos diversos órgãos: documentos de campanha e Plano de Governo; a primeira Mensagem do Governador à Assembléia Legislativa, de fevereiro de 2011; o Mapa Estratégico Estadual; as prioridades ou projetos estratégicos; as diretrizes do Governo Federal que já houvessem sido divulgadas; os Planos Estratégicos dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento; e os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

Os pressupostos do Plano, para fins de elaboração dos programas, foram: a participação popular; o alinhamento com as políticas públicas da União, cujo processo de elaboração do PPA também estava em andamento; a regionalização; e a transversalidade, a partir do diagnóstico de que problemas complexos devem envolver a articulação de vários órgãos com ações em um mesmo programa. Além dessas referências, também as demandas e sugestões do processo participativo serviram de subsídio para os órgãos. Como as prioridades estratégicas (o equivalente aos projetos prioritários de governo) já estavam definidas, houve a

certificação de que elas estavam presentes no Plano Plurianual 2012-2015, seja sob a forma de ação ou de programa.

Quanto ao formato, foram mantidos os mesmos cinco tipos de programas e os mesmos dados gerais nos programas e nas ações. Denominado de Plano Plurianual Participativo, este plano é composto por 94 programas.

#### **7.4. Outros instrumentos de planejamento**

A opção por projetos prioritários de governo, com algum regime especial de execução ou de controle, também ocorreu nas sucessivas administrações no Rio Grande do Sul.

Em 1992, através do Decreto 34.454, o Governador Alceu Collares implantou na então Secretaria do Planejamento e Administração, o Sistema de Acompanhamento das Ações Governamentais – AAG, ao qual cabia o controle e o acompanhamento físico-financeiro de todos os projetos, subprojetos e atividades constantes ou não do Plano Plurianual, independentemente da origem dos recursos, cuja execução estivesse a cargo dos órgãos da Administração Estadual Direta e Indireta. Através desse sistema eram também controlados e acompanhados os projetos prioritários de governo.

O Governador Antonio Britto, destacando a inexistência de instrumentos gerenciais modernos e eficazes no Estado, resolveu implantar novos sistemas de avaliação e controle. Assim, criou o Caderno de Metas, para o acompanhamento de 400 projetos e ações prioritárias, monitorados permanentemente através de sistema informatizado e de reuniões periódicas com o próprio Governador. No ano de 1996, foi criada a Secretaria Geral de Governo (SGG), na estrutura do Gabinete do Governador, incumbida, entre outras tarefas, de coordenar as atividades de controle físico-financeiro de projetos.

O Caderno de Metas foi instituído no Sistema de Acompanhamento das Ações Governamentais como instrumento gerencial, com a finalidade de acompanhamento, avaliação e monitoramento das ações prioritárias de governo. A supervisão geral e o acompanhamento executivo das ações prioritárias ficaram a cargo da SGG, e a coordenação da atualização das informações, assessoramento

aos órgãos e emissão de relatórios, a cargo da Secretaria da Coordenação e Planejamento (Mensagem, 1997).

O Caderno de Metas foi o primeiro instrumento utilizado pelo governo de Antonio Britto para buscar a maximização do aproveitamento dos recursos financeiros e administrativos disponíveis, devendo acompanhar todas as atividades governamentais consideradas de relevância. Num segundo momento, foram estabelecidos os chamados “projetos prioritários”, cuja supervisão passou a ser feita pela Secretaria Geral de Governo. Eram em número de 149 os projetos continuamente monitorados pela SGG, que também passou a executar alguns programas, especialmente da área social (Mensagem, 1999).

O Governador Olívio Dutra manteve a estrutura da SGG, acumulada pelo Vice-Governador do Estado. A atribuição da Secretaria passou a ser a coordenação, assessoria especial, supervisão e acompanhamento das ações de governo em assuntos que envolvessem diversos setores da administração estadual, transferindo a execução direta da prestação de serviços para as áreas-fim. Durante esta gestão, foi desenvolvida uma metodologia para acompanhamento dos projetos estratégicos e indicadores de gestão através do Sistema de Monitoramento das Ações de Governo – MAG, cujo objetivo era acompanhar a evolução físico-financeira dos projetos e proporcionar um instrumento ágil para a tomada de decisão.

Da mesma forma que ocorreu na gestão anterior, a Secretaria da Coordenação e Planejamento participou da implantação do sistema MAG e do processo de acompanhamento dos 56 projetos prioritários do Governo através do apoio técnico aos 16 órgãos envolvidos, ficando a coordenação a cargo da SGG (Mensagem, 2002).

Na gestão do Governador Germano Rigotto foi adotada a nova metodologia de planejamento desenvolvida pelo Governo Federal para a elaboração do Plano Plurianual 2004-2007. Concomitante à elaboração do PPA, foi solicitado a todos os órgãos do Estado a identificação de programas ou projetos considerados prioritários, validados posteriormente pelo Governador. Com a extinção da Secretaria Geral de Governo, a estrutura de monitoramento intensivo desses projetos foi deslocada para a Secretaria de Coordenação e Planejamento, onde foram criados departamentos específicos para o desempenho dessa função. Os projetos prioritários obtinham um tratamento especial na liberação de recursos orçamentários, o que era bastante interessante num contexto de restrição orçamentária. Durante o transcorrer da

administração, a execução dos projetos votados na Consulta Popular tornou-se prioritária. Através da Consulta Popular, existente desde 1998, a população pode escolher, através do voto direto, as prioridades de parte dos investimentos do Orçamento Estadual, que constarão de forma regionalizada nesse documento.

Com a intenção de tornar transparente a ação do Governo, era elaborado o Balanço Geral das Prioridades de Governo, que integrava o Portal do Governador. As ações foram acompanhadas e monitoradas através do Sistema de Monitoramento das Ações de Governo – MAG, totalizando, no ano de 2005, 257 projetos prioritários, dos quais 130 referentes à Consulta Popular. Neste ano foi proposto o uso de outra ferramenta, o Sistema de Acompanhamento de Projetos (SIAP) (Mensagem 2006).

A Governadora Yeda Crusius recriou a Secretaria Geral de Governo no início do segundo ano de governo, e foi reeditada a divisão de trabalho que vigorava anteriormente entre a, agora, Secretaria de Planejamento e Gestão – SEPLAG e a SGG no que tange às prioridades de governo. O monitoramento intensivo ficou a cargo da SEPLAG, que se reportava à SGG ou diretamente à Governadora.

Também foram criadas as Câmaras Setoriais, presididas pela SGG, para a coordenação de ações entre as secretarias de Estado no que se referia a temas transversais, e onde também era avaliado o andamento dos Programas Estruturantes, como foram então denominados os programas prioritários do Governo.

Os Programas Estruturantes, como foram denominados, eram em número de 12, sendo: quatro na área de desenvolvimento econômico e inovação (Duplica RS; Terra Grande do Sul; Mais Trabalho, Mais Futuro e Irrigação é a Solução); seis na área de desenvolvimento social (Saúde Perto de Você, Saneamento em Ação, Emancipar, Cidadão Seguro, Boa Escola para Todos e Nossas Cidades); e dois ligados às finanças e gestão pública (Ajuste Fiscal e Governo de Resultados). Todos os programas eram compostos de projetos associados, que durante o período de governo variaram entre cerca de 60 a 120. Estes projetos recebiam tratamento orçamentário especial, tendo prioridade na liberação de recursos. Para o monitoramento dos Programas Estruturantes foram adotadas práticas modernas de gerenciamento intensivo de projetos, através de convênio com o Programa Gaúcho de Qualidade e Produtividade, que contratou a consultoria que assessorou o Estado na utilização das técnicas do *Project Management Institute* (PMI).

Para divulgar o andamento dos projetos foi criado o Portal dos Estruturantes, trazendo informações para o público e servindo de ferramenta de gerenciamento para os gerentes responsáveis pela execução dos programas, projetos e ações (Mensagem, 2009).

Na gestão atual, do Governador Tarso Genro, as prioridades estratégicas são em número aproximado de 140, sob a forma de projetos ou iniciativas. Foram definidas no segundo mês de governo, com base em trabalho realizado pela SEPLAG, SGG e Assessoria Superior do Governador. Sugeridos os projetos, com base no Programa de Governo, documentos de campanha e diagnósticos, os órgãos executores foram consultados. Após procedidas as adequações necessárias e obtida a aprovação do Governador, os projetos passaram a ser monitorados pelo SEPLAG, sob coordenação da SGG, que montou uma Sala de Gestão Estratégica.

### **7.5. Planejamento de longo prazo**

Algumas iniciativas do Governo Estadual no sentido de retomar as atividades de planejamento de longo prazo devem ser citadas. Iniciado em 1996 e concluído em 1998, o Projeto RS 2010 tentou ampliar os horizontes do planejamento de quatro anos do PPA para um período de 12 anos, compatibilizando as dimensões global, estratégica e participativa. Foi desenvolvido em três etapas, - a retrospectiva, a prospectiva e a de escolhas estratégicas - mobilizando consultores contratados e técnicos da recriada Secretaria de Coordenação e Planejamento e suas vinculadas, com apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul, em seminários e discussões no interior do Estado. Foram produzidos 12 documentos temáticos em questões emergentes para o desenvolvimento estadual (agregados macroeconômicos; *agribusiness*; indústria; comércio e serviços; desequilíbrios regionais; pobreza rural; pobreza urbana; emprego; educação; infraestrutura; financiamento do desenvolvimento), além do documento “Notas para uma Estratégia”, que finalizava o estudo (Mensagem, 1999).

Contudo, o amplo diagnóstico propositivo produzido durante o governo de Antonio Brito foi, a princípio, rejeitado pela nova administração, não tendo sido utilizado na elaboração do PPA 2000-2003.

A partir da segunda metade do governo de Olívio Dutra os documentos do RS 2010 passaram a ser discutidos, embasando a elaboração de um estudo produzido internamente pela Secretaria de Coordenação e Planejamento, sua vinculada, a Fundação de Economia e Estatística, e dois consultores, denominado de Marco Referencial para o Plano Plurianual 2004-2007. Elaborado entre setembro de 2001 e setembro de 2002, o Marco Referencial constituiu-se em uma série de estudos para reavaliar a metodologia de elaboração do Plano Plurianual do Rio Grande do Sul. Foram discutidos: a forma do plano – os aspectos teóricos e práticos do planejamento enquanto programação e as experiências de outros estados e países; e seu conteúdo – em que se estudou a realidade gaúcha, e onde foram publicados, além de uma síntese, tabulações e mapas, análise estatística dos consultores e 13 textos para discussão. As discussões e estudo relativos à forma do PPA produziram a mudança de metodologia adotada para a elaboração do PPA 2004-2007.

Em 2004, no âmbito do Programa de Apoio ao Planejamento e à Formulação de Políticas Estratégicas para a Economia do RS, a Secretaria de Coordenação e Planejamento, com o apoio do Banco Mundial, licitou um estudo sobre ordenamento territorial e logística de transportes do Estado, tendo como horizonte o período 2005-2015. O estudo, denominado de Rumos 2015, apontou estratégias, programas e ações que o Estado deveria buscar implementar no período através, tanto do poder público, quanto da iniciativa privada. As conclusões do Rumos 2015 foram sintetizadas em cinco volumes, consistindo, além do relatório Síntese, no Plano Estratégico para o Estado, nas estratégias elaboradas para nove Regiões Funcionais definidas pela metodologia do estudo e as propostas para o sistema logístico do Estado. Para elaborar o estudo, vários órgãos estaduais foram envolvidos, e também os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs).

De forma semelhante ao estudo RS 2010, o Rumos 2015 não logrou êxito como fundamento para os programas do PPA 2008-2011. Entregue no último ano do governo de Germano Rigotto, sofreu resistência pela nova administração, que acabou incorporando a maior parte dos diagnósticos do estudo no decorrer do governo, inclusive a nova regionalização proposta. Sua importância inicial mostrou-se, basicamente, na elaboração da base estratégica de governo, juntamente com outros diagnósticos e documentos, tais como o Pacto pelo Rio Grande, da Assembléia Legislativa, e a Agenda 2020.

Para embasar a elaboração dos programas do PPA 2012 –2015, a Secretaria do Planejamento e Gestão promoveu, no período de junho a setembro de 2010, uma série de debates com especialistas sobre temas considerados relevantes para o desenvolvimento do Estado. Usando como subsídios as informações provenientes destes debates, foi elaborado um documento denominado de Apontamentos para uma Agenda de Desenvolvimento da Economia Gaúcha, com nove textos para discussão. O documento não teve qualquer repercussão no novo governo, que utilizou seus próprios diagnósticos como base para a formulação da base estratégica e dos programas.

Da experiência do Rio Grande do Sul, no que se refere ao planejamento governamental após a introdução do Plano Plurianual, é possível observar que a trajetória do Estado é muito semelhante à da esfera federal.

No que se refere à metodologia de elaboração dos Planos, são utilizados os mesmos conceitos com pequenas adaptações às peculiaridades locais, além da defasagem temporal. Assim, a metodologia inovadora do PPA Federal de 2000-2003 foi implantada no Estado para o período 2004-2007. As inovações adotadas no PPA 2012-2015 Federal não puderam ser absorvidas a tempo, mas há a perspectiva de uma adaptação posterior, já que um dos pressupostos do PPA gaúcho é o alinhamento com os programas federais. No que tange às prioridades de governo, também no Estado do Rio Grande do Sul elas são, na maioria das vezes, declaradas posteriormente ao Plano Plurianual, ou a despeito dele. Como a mesma metodologia é seguida, uma possibilidade plausível é a de que o Estado esteja cometendo os mesmos enganos cometidos na esfera federal, que provocaram o afastamento do PPA da comunicação estratégica de governo, exemplificados pela não-seletividade do Plano.

Em relação ao planejamento de longo prazo que subsidia as escolhas refletidas no PPA, a descontinuidade política que caracteriza o Estado tem provocado a rejeição dos diagnósticos e proposições elaborados pelo governo anterior, vistos como reflexo de outra posição política. Um aspecto menos negativo desta constatação é a de que a rejeição provoca uma atualização periódica dos estudos.

## 8. Limites do PPA

A Constituição Federal que criou o PPA e a integração deste instrumento com a LDO e a LOA, foi promulgada há 23 anos. Neste período, a União e os estados da federação tiveram a oportunidade de elaborar seis Planos Plurianuais. A análises feitas até o momento, não sobre um documento específico mas, sim, sobre o modelo adotado, apontam, mais freqüentemente, para os seguintes problemas: a falta de um caráter estratégico para o PPA; a transformação do PPA em um orçamento plurianual.

De acordo com Cardoso Jr. e Gimenez (2011, p. 349), o principal mérito do tipo de planejamento que surgiu a partir da Constituição de 1988 está na tentativa de transformar a atividade de planejamento governamental em processo contínuo da ação estatal. O principal problema consiste na transformação dessa atividade em mais uma ação operacional cotidiana do Estado, ao reduzir seu horizonte de ação para o curto e médio prazo. A função planejamento passou a ser uma entre tantas outras funções da administração, e planejar, passou a ser compreendido como processo de compatibilização de ações com os limites orçamentários.

Para eles, a função planejamento foi perdendo seu conteúdo político e estratégico e ganhando ingredientes técnicos e operacionais, sendo convertida em PPAs e entrando para as categorias cotidianas da gestão pública. Assim, as discussões passaram a abordar o tema do planejamento governamental com o mesmo grau de relevância dos demais temas de administração pública, e não como uma função indelegável de Estado. O planejamento, no sentido forte, estratégico e político, foi substituído pelos objetivos nacionais de estabilização monetária e eficiência do gasto, alcançáveis pela adaptação ou incorporação de boas práticas de gestão ao setor público (Cardoso Jr e Gimenez, 2011, p 351).

Santos (2011) afirma que apesar das intenções da Constituição de que o PPA deveria perseguir as diretrizes e os objetivos, traduzidos em metas, a fim de ocupar a dimensão mais estratégica do planejamento de médio prazo, o foco na organização de processos tem dominado o debate sobre planejamento governamental. Este tem sido interpretado enquanto organização dos meios, como a

forma de o governo se organizar para implementar o que foi decidido. Para ele (Santos, 2011, p. 314) é imprescindível lidar com planejamento governamental tendo como pressuposto que se trata de uma função essencialmente política. Na forma como foi arranjado o planejamento após a reforma orçamentária de 2000, que buscou a integração entre plano, orçamento e gestão, o plano perdeu o sentido e a função de orientar as ações de governo, apresentando um detalhamento quase igual ao do orçamento, de maneira que ele, atualmente, tem mais natureza de orçamento plurianual do que de plano. A consequência é que o PPA não consegue estar além de um instrumento formal de planejamento, dotado de vasto conteúdo operacional, carente de conteúdo político e que não subsidia adequadamente o governo.

Para Rezende (2011) o modelo de planejamento e orçamento instituído pela Constituição Federal de 1988 não representou grande inovação, pois reeditou a regra de 1969, em que cada nova administração elaborava um Plano Nacional de Desenvolvimento quinquenal, que se estendia até o primeiro ano da próxima administração. Porém, no caso do PPA, com o agravante de que o plano nacional reduziu-se a um plano do Governo Federal, sem qualquer mecanismo de articulação com os planos dos demais entes federados.

De acordo com Paulo (2010), a intenção manifestada na Constituição Federal foi a de reconhecer o planejamento como função indispensável ao Estado, e não, opção do governante. O PPA foi criado para ser um instrumento de planejamento e gestão estratégica, integrando o planejamento com a execução das políticas públicas, ou seja, estabelecendo a ligação entre objetivos indicativos de longo prazo, políticas de governo de médio prazo, e realização anual dos gastos.

Ao contrário de Garcia (2000), que viu a presença do Plano Plurianual na seção “Dos Orçamentos” da Constituição Federal como continuidade da concepção normativa e economicista do planejamento governamental, na interpretação de Paulo (2010, p. 173), foi um reconhecimento de que o Plano só é materializado se contemplado nas Leis Orçamentárias Anuais, além de denotar a preocupação dos legisladores com a racionalidade da ação estatal. O Plano Plurianual foi concebido para ser um instrumento de planejamento estratégico, pois estabelece um compromisso político entre os Poderes Executivo e Legislativo, posto que é apreciado e aprovado pelo último, e também para ser um instrumento de gestão estratégica, pois o cumprimento das metas estabelecidas pode ser avaliado por todos os Poderes (Paulo, 2010, p. 174).

Segundo estudo de técnicos do Banco Mundial sobre o PPA (Matsuda e outros, 2006, apud Paulo, 2010) o maior mérito do Plano é a organização das ações de governos de forma transparente, o que o torna mais útil para fins de controle externo do que para a gestão interna dos órgãos. Desta forma, para Paulo (idem), o PPA constitui-se em instrumento de trabalho para órgãos de controle, mas é uma peça burocrática para planejadores e tomadores de decisões, o que se tornou mais evidente com o lançamento do “Programa de Aceleração do Crescimento” (PAC) em paralelo, durante os trabalhos de preparação do PPA 2008-2011. Apesar de todas as iniciativas do PAC estarem presentes no PPA 2008-2011 conforme previsão constitucional, o governo elegeu outra forma de comunicar quais eram suas prioridades e metas para o período (Paulo, 2010, p. 180).

Rezende (2011) corrobora esta visão, pois, para ele, com a prática iniciada no “Brasil em Ação”, seguida do “Avança Brasil” e, mais recentemente, com o “Plano de Aceleração do Crescimento”, de eleição de projetos prioritários e busca de regime orçamentário especial para garantir a sua execução, ocorreu um retorno aos primórdios das práticas de planejamento adotadas nas décadas de 1930 e 1940. Esse modelo paralelo de gestão de prioridades governamentais se dá, em um contexto de restrições orçamentárias, em razão da ausência de seletividade, da amplitude das ações e programas contemplados nos planos, conduzindo à necessidade de eleger prioridades (Rezende, 2011, p.232).

A partir do estudo dos técnicos do Banco Mundial (Matsuda e outros, 2006, apud Paulo, 2010), são enumerados alguns pontos que contribuem para o descrédito do PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica:

- a tentativa de submeter toda a administração ao mesmo modelo de planejamento, através da formatação padronizada dos programas. A lógica dos programas formulados a partir de problemas ou oportunidades pode ser adequada às ações desenvolvimentistas, mas sem sentido para as ações rotineiras. Da mesma forma, pode ser incompatível com a peculiaridade das organizações e seus orçamentos. A opção pela universalidade em lugar da seletividade pulveriza os recursos e não sinaliza claramente as prioridades do governo.
- o detalhamento excessivo do PPA, pois o plano não se restringe a apontar diretrizes, objetivos e metas organizados em programas, mas discrimina recursos obedecendo a estrutura orçamentária. Com isso, o PPA foi submetido à lógica

orçamentária, desviando-se da discussão estratégica de planejamento. Apesar disso, a projeção das despesas orçamentárias para três anos não é considerada nem como referência quando da elaboração da LOA.

- a expectativa de cumprimento de dois objetivos diferentes, ser instrumento de planejamento e gestão estratégicos, identificando problemas e programas, e instrumento de transparência dos gastos, na gestão financeira e organizacional.
- o modo de gestão adotado pelo Governo Federal, que focaliza o monitoramento da execução orçamentária das ações, e não a avaliação dos programas. Não há nenhuma implicação em relação ao desempenho dos programas, isto é, a avaliação feita pelos gerentes não tem qualquer consequência.

Segundo Pares e Valle (2006), existe uma percepção generalizada de que falta planejamento ao Estado e que o atual PPA, embora tenha aportado inovações, não restituiu o papel que tiveram os planos no passado. No entanto, o foco no debate, voltado para as diferenças entre as funções de planejamento e orçamento e a parte que cabe a cada um, está desviado. No âmbito internacional há uma tendência a evoluir na direção do modelo brasileiro, integrando o planejamento ao ciclo do gasto, introduzindo a visão estratégica como parte da gestão por resultados. Para eles (Pares e Valle, 2006, p. 245) o debate a ser feito é se o atual modelo viabiliza mudanças e torna o orçamento mais estratégico. Quanto mais estratégico for o plano e mais influenciar o orçamento, mais ele se diferenciara das versões clássicas de orçamentos plurianuais.

De acordo com Rezende (2011), o período de quatro anos é um prazo muito curto para que o Plano Plurianual recupere o planejamento ancorado em uma visão estratégica de longo prazo. Além disso, a interpretação rígida da regra constitucional que estipula que nenhum projeto que ultrapasse o período de um ano seja incluído no orçamento sem estar contemplado no PPA, faz com que o Plano se ajuste ao orçamento, sendo revisado a fim de acomodar cada demanda surgida na elaboração das Leis Orçamentárias Anuais. Outra crítica é a de que, como plano de governo, o PPA precisa ter caráter operativo, estabelecendo metas físicas e recursos, o que faz com que ele se aproxime de um orçamento de médio prazo e se afaste de um plano estratégico de longo prazo.

Pares e Valle (2006, p. 246) também ressaltam que países que têm crescido mais do que os países desenvolvidos têm por base um planejamento de longo

prazo. No Brasil ainda ocorre uma gestão de curto prazo das decisões de investimento, muitas vezes sem embasamento em uma visão de longo prazo.

### **8.1. Sugestões de Mudanças**

Com base na crítica do atual formato do PPA, Pares e Valle (2006, p. 253) apresentam algumas sugestões:

- com relação à introdução de toda a programação na lei do Plano, o que enrijece a gestão, reduz a sinalização de diretrizes de governo e dificulta a aprovação no Legislativo, sugerem que apenas conste no projeto de lei o que é necessário à condução estratégica do PPA, sendo a programação plurianual apenas gerencial, sem ser lei;
- no que diz respeito à integração entre plano e orçamento, há um predomínio de ações orçamentárias no PPA, e dificuldade na incorporação de ações não-orçamentárias que respondem por parte expressiva das políticas, dando a impressão de que o Plano só acolhe as atividades dependentes de gasto orçamentário. Para isso, sugerem maior presença de ações não-orçamentárias e alguma força normativa no PPA;
- quanto a dois outros aspectos, não há solução fácil. Um deles refere-se à diminuição da margem discricionária de planejamento e orçamento sobre o total do gasto. Como a parcela obrigatória de gastos é crescente, o papel do PPA e de qualquer instrumento de planejamento perde parte de sua função. A outra dificuldade diz respeito à falta de previsão do fluxo financeiro, o que é incompatível com uma gestão por desempenho. Diante de riscos de não-atingimento de metas fiscais, há um desacordo entre os responsáveis pela execução orçamentária e financeira e os gestores.

De acordo com Paulo (2010), as soluções seriam: a valorização do debate político-estratégico em detrimento do técnico-orçamentário; a flexibilização da metodologia de elaboração do Plano; e a valorização dos aspectos estratégicos da programação (objetivos, indicadores e metas). No que tange à transparência do gasto público, o PPA deve apenas orientá-la, sem tentar promovê-la. Esta ficaria a cargo da Lei orçamentária Anual.

Já para Rezende (2011), o planejamento de hoje não pode ignorar a pluralidade política, a mobilização social e a disponibilidade de recursos para executar as políticas públicas. Mas a participação não pode se dar no detalhe dos programas do Plano, e sim no estilo de desenvolvimento. Cabe ao governo decidir a maneira como isso pode ser feito, através dos programas e projetos, além de distribuir os recursos, assim como garantir a transparência na execução do Plano, por meio de mecanismos de acompanhamento e avaliação.

Segundo Rezende (idem), há necessidade de se elaborar um Plano Nacional de Desenvolvimento, num horizonte de 12 anos no mínimo, correspondendo a três ou quatro mandatos, já que uma visão estratégica requer olhar mais adiante. As revisões periódicas servem para incorporar mudanças no cenário inicial previsto. Um projeto nacional não pode se confundir com um plano do Governo Federal, mas deve ter propósitos mais amplos, voltados para uma visão estratégica dos interesses nacionais de longo prazo. O plano estratégico não deve entrar em detalhes sobre programas a serem executados a cada período de governo.

No que tange ao PPA, seu conteúdo deveria ser revisto, dando a ele um caráter de plano de governo, contendo um número reduzido de programas que refletissem as prioridades de cada administração para seu mandato, especificando metas e recursos de forma resumida (Rezende, 2011, p. 212):

Em um novo modelo de planejamento, o PPA assumiria o caráter de um plano de governo que, tendo em conta as prioridades estratégicas nacionais, conteria as políticas e os programas que cada administração adotaria durante o respectivo mandato, bem como os recursos a serem mobilizados com essa finalidade, que seriam contemplados em um orçamento plurianual. O orçamento plurianual conteria um número reduzido de programas, associados aos objetivos estratégicos do plano, e buscaria assegurar a continuidade na sua execução mediante garantias de inclusão dos recursos necessários para isso nos respectivos orçamentos anuais. (Rezende, 2011, p. 205)

O Plano Plurianual nunca foi regulamentado, conforme dispõe o Parágrafo 9º, do Artigo 165 da Constituição Federal, que diz que cabe à lei complementar dispor sobre a vigência, os prazos, o método para a elaboração e a organização do PPA, da LDO e da LOA. Nem tampouco o Artigo 174, Parágrafo 1º, onde consta que a lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento. Em nenhum artigo da Constituição Federal foi afirmado que os Planos Plurianuais devem ser os substitutos dos Planos Nacionais de

Desenvolvimento do passado, e talvez seja incorreto esperar que o PPA cumpra esse papel.

Porém, mesmo para cumprir a expectativa mais modesta de ser um plano estratégico de médio prazo, o PPA tem falhado. Em virtude da exaustividade do Plano, pela necessidade de abarcar todas as ações que tenham execução em mais de um exercício financeiro, o PPA vem se tornando muito semelhante a um orçamento, perdendo qualquer caráter estratégico. Assim, a necessidade de comunicar as prioridades estratégicas de governo vem sendo suprida por outros instrumentos, que se caracterizam, tanto no nível federal como no estadual, por não passarem pelo processo de aprovação pelo Poder Legislativo.

Para cumprir a legislação atual, abrangendo todas as ações de governo, e ao mesmo tempo exibir a estratégia de governo, o PPA teria de incorporar esses dois elementos, cada um com seu destaque, em um único documento, a ser submetido ao parlamento. Uma parte do documento poderia conter a programação plurinual das despesas obrigatórias e continuadas da Administração, e outra parte seria seletiva, contendo as ações estratégicas de governo.

## 9. Considerações Finais

O Estado tem um papel preponderante no direcionamento do desenvolvimento de uma nação, de onde decorre a importância do planejamento governamental. A esfera pública, coletiva, e a esfera privada, individual, promovem conjuntamente o desenvolvimento, mas cabe ao Estado, representando a sociedade e exercendo as suas funções, tomar certas decisões que nortearão o desenvolvimento.

Os governos, eleitos democraticamente, têm legitimidade para propor alternativas de desenvolvimento, pois representam a vontade da maioria da população. Via de regra, o resultado das escolhas feitas no planejamento do futuro e dos meios para alcançá-lo é formalizado através dos planos, que são referenciais a serem seguidos.

Muitas técnicas e métodos de planejamento desenvolvidos nas organizações privadas foram adaptados à esfera governamental. Uma das ferramentas mais utilizadas é o planejamento estratégico, cuja característica básica é a seletividade, ou seja, a escolha de alguns problemas, características ou medidas a serem tomadas, a definição de diretrizes mais do que o detalhamento operacional.

O método de Planejamento Estratégico Situacional - PES, que tem particular validade no setor público por ter sido desenhado como instrumento de planejamento público, propõe planos com estrutura modular, permitindo o ajustamento à realidade. Também considera que o planejamento opera em três tempos: na conjuntura, no médio prazo, que corresponde ao período de governo, e no longo prazo, onde se antecipa o futuro que se quer criar, ou seja, a grande estratégia. Segundo Matus: “O líder é o que vê mais além da esquina, mas só é estadista aquele que enxerga mais além da estrada.” (Matus, 2006, p.143).

Assim, como em qualquer outra organização, cabe ao Estado o papel de formular o planejamento de longo, de médio e de curto prazos. O Estado brasileiro tem uma longa tradição em planejamento governamental, tendo passado por várias fases e também por um certo descrédito após o período de governos militares, redemocratização e descontrole da inflação.

A institucionalização da tríade integrada Plano Plurianual – Lei de Diretrizes Orçamentária – Lei Orçamentária Anual na Constituição Federal de 1988, foi saudada como uma retomada do planejamento governamental no Brasil.

O Plano Plurianual retomou alguns elementos do planejamento anterior, como os do Orçamento Plurianual de Investimentos, mas não os dos Planos Nacionais de Desenvolvimento. Como instrumento de médio prazo, correspondendo a um período de governo, enfatiza mais os aspectos táticos e operacionais do que uma visão estratégica para o país.

Ao longo de sua implantação, os PPAs foram sendo aperfeiçoados, ganhando elementos estratégicos na elaboração de seus programas. Porém, para aprofundar sua integração com os Orçamentos Anuais, os PPAs são não-seletivos, abarcando a totalidade das ações governamentais. Isto acabou propiciando a seleção de projetos ou programas prioritários de Governo que foram ganhando destaque e autonomia em relação aos programas do PPA.

Nos últimos anos, tem sido retomada no meio governamental e acadêmico, a discussão em torno do planejamento governamental e do instrumento Plano Plurianual. Esses questionamentos sobre planejamento de longo prazo, integração com o Orçamento, papel de outros instrumentos, etc., ganharam expressão na mudança de metodologia de elaboração do PPA Federal 2012-2015, e na afirmação, feita neste, de que o PPA tem natureza de Plano, diferente do Orçamento, e de que essas diferenças essenciais não estavam sendo preservadas na estrutura anteriormente adotada.

O estágio de desenvolvimento do instrumento de planejamento Plano Plurianual passa, no Rio Grande do Sul, pelos mesmos avanços e limites apontados no plano federal. Resumidamente:

- Há uma forte tendência de aperfeiçoamento da base estratégica do Plano, que convive com o fortalecimento da atenção nas prioridades de governo em detrimento do PPA como um todo.
- A base estratégica é de médio prazo, caracterizando o PPA como um documento de Governo, e há uma carência de visão de longo prazo para o Estado.
- A presença da totalidade das ações com expressão financeira no Plano aproxima o PPA do Orçamento, mas o afasta de um plano estratégico.

O Plano Plurianual é um dos primeiros documentos afirmativos das intenções de um Governo, e demanda grande esforço de dezenas de pessoas, representando

todos os órgãos da administração, na sua elaboração. Atualmente, no Rio Grande do Sul, milhares de pessoas, representando regiões e movimentos sociais, também são mobilizadas.

Conforme alguns autores apontam, talvez a fórmula para que o PPA ganhe importância nos governos seja dedicar o tempo e esforços para a discussão mais estratégica, deixando o detalhamento e operacionalização para o Orçamento. Neste sentido, o Plano deixaria de ser tão abrangente e minucioso como é, focalizando nas diretrizes das políticas para os diversos setores. Também deveria estar mais ancorado numa visão de longo prazo, que vai além de um período de governo, embora continue expressando os programas para quatro anos. Para isso, um passo imprescindível é construir esta visão.

Para a adoção de algumas das medidas mencionadas, há necessidade de se alterar a legislação, principalmente no Rio Grande do Sul, onde as exigências da Lei Villela fazem do PPA um documento muito detalhado e burocrático. Com a valorização do PPA por alguns setores, como instrumento formal de transparência, não será tarefa a ser feita sem resistência. Por outro lado, é a forma de garantir ao PPA um lugar de relevância como instrumento de gestão dos Governos, e não mera formalidade.

## Referências Bibliográficas

ALDAY, Herman E. C. O Planejamento Estratégico dentro do Conceito de Administração Estratégica. Revista FAE, Curitiba, v.3, n.2, p.9-16, maio/ago. 2000.

ALMEIDA, Paulo Roberto de Almeida. A experiência brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica. In: GIACOMONI, James e PAGNUSSAT, José Luiz. (Orgs.) Planejamento e Orçamento Governamental. Coletânea - Volume 1. Brasília: ENAP, 2006.

BRASIL. Lei Complementar nº 3, de 7 de dezembro de 1967. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp03.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp03.htm).

BRASIL. Ato Complementar nº 43, de 29 de janeiro de 1969. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ACP/acp-43-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ACP/acp-43-69.htm)

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Orientações para a Elaboração do Plano Plurianual 2012-2015. Disponível em: [http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/publicacoes/Orientacoes\\_para\\_Elaboracao\\_do\\_PPA\\_2012-2015.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/publicacoes/Orientacoes_para_Elaboracao_do_PPA_2012-2015.pdf). Acesso em 17/07/2011.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. PPA 2012-2015: Plano Mais Brasil. Mensagem Presidencial. Disponível em: [http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/2012/mensagem\\_presidencial\\_ppa.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/2012/mensagem_presidencial_ppa.pdf). Acesso em: 25/10/2011.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - SPI. Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento: Volume I – Sumário Executivo. Brasília: MP, 2008.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Manual de Elaboração: Plano Plurianual 2008-2011. Brasília : MP, 2007.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Manual de Elaboração de Programas: PPA 2004-2007. Brasília : MP, 2003.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Classificações orçamentárias. 2011. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretaria.asp?cat=51&sub=130&sec=8>. Acesso em: 15/11/2011.

BRESSER-PEREIRA, Luz Carlos. Instituições, Bom Estado, e Reforma da Gestão Pública. In BIDERMAN, Ciro e ARVATE, Paulo (Orgs.) Economia do Setor Público no Brasil. São Paulo: Campus Elsevier, 2004: 3-15.

CARDOSO JUNIOR, José Celso, GIMENEZ, Denis Maracci. Crescimento Econômico e Planejamento no Brasil (2003-2010): evidências e possibilidades do ciclo recente. In: CARDOSO JUNIOR, José Celso (Org). A reinvenção do planejamento governamental no Brasil. Brasília: IPEA, 2011.

CASSIOLATO, Martha, GUERESI, Simone. Nota Técnica: Como elaborar Modelo Lógico - roteiro para formular programas e organizar avaliação. Brasília, IPEA, setembro de 2010.

DE TONI, Jackson. Reflexões sobre as possibilidades do planejamento no setor público — do Orçamento Participativo ao planejamento estratégico. Ensaios FEE, Porto Alegre, v 23, n. 2, p. 949-976, 2002.

FIALHO, Rogério. O PPA no Rio Grande do Sul. Disponível em : <http://www.seplag.rs.gov.br>. Acesso em: 15/11/2011.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. A Reorganização do processo de planejamento do Governo Federal: O PPA 2000-2003. Brasília: IPEA, 2000. Texto para Discussão 726.

GIACOMONI, James. Orçamento público. São Paulo: Atlas, 2000.

GIL, Antonio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. 4ª. Ed. São Paulo, Atlas, 2006.

HEIDMANN, Francisco G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (Orgs.). Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: Editora da UnB, 2006.p.23-39.

KLERING, L. R.; SCHÖEDER, C. S.; LAGEMANN, E.; JOSEMIN, G. C.; VIEIRA, L. J.; GUADAGNIN, L. A.; BIANCAMANO, M. R. ;PORSSE, M. C.; BERGUE, S. T. Gestão de Negócios com o Estado e o Governo. Apostila. Curso de Especialização em Gestão de Negócios Financeiros. Porto Alegre, UFRGS, 2011.

LIMA, Aldo M. Curso de Especialização Latu Senso Instrumentos de Gestão para Organizações Públicas. Texto de Apoio, 2003. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/downloads/ec43efTextoapoioprof>. Acesso em 30/10/2011.

LIMA JUNIOR, Olavo. B. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. Brasília, ENAP. Revista do Serviço Público, Ano 49, n.2 (abr-jun/1998).

MATUS, Carlos. O plano como aposta. In: GIACOMONI, James e PAGNUSSAT, José Luiz. (Orgs.) Planejamento e Orçamento Governamental. Coletânea - Volume 1. Brasília: ENAP, 2006.

PAGNUSSAT, J.L. Introdução. In: GIACOMONI, James e PAGNUSSAT, José Luiz. (Orgs.) Planejamento e Orçamento Governamental. Coletânea - Volume 1. Brasília: ENAP, 2006.

PARES, Ariel, VALLE, Beatrice. A retomada do planejamento governamental no Brasil e seus desafios. In: GIACOMONI, James e PAGNUSSAT, José Luiz. (Orgs.)

Planejamento e Orçamento Governamental. Coletânea - Volume 1. Brasília: ENAP, 2006.

PAULO, Luiz Fernando Arantes. O (fim) do PPA como instrumento de gestão estratégica: estudo de caso sobre a integração plano-orçamento-gestão. Trabalho de Conclusão de Curso de Especialização em Gestão Pública. Brasília: ENAP, 2007.

PAULO, Luiz Fernando Arantes. O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. Revista do Serviço Público, Brasília, 61(2): 171-187, abr-jun 2010.

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

RIO GRANDE DO SUL. Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. 1989.

RIO GRANDE DO SUL. Legislação Estadual. Disponível em <http://www.al.rs.gov.br/legis/>. Acesso em: 15/11/2011.

RIO GRANDE DO SUL. Mensagem do Governador à Assembléia Legislativa, anos de: 1997, 1999, 2002, 2006, 2007 e 2009. Disponíveis em <http://www.seplag.rs.gov.br/> Memória do Planejamento Estadual. Acesso em: 15/11/2011.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Coordenação e Planejamento. Rumos 2015: estudo de desenvolvimento regional e logística de transportes no Rio Grande do Sul: documento síntese. Porto Alegre, SCP, 2006.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Coordenação e Planejamento Marco Referencial do Plano Plurianual 2004/2007 [CDRom]. Porto Alegre, SCP., 2002.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria do Planejamento e Gestão. Departamento de Planejamento Governamental. Marco Metodológico para a Elaboração do PPA 2012-2015. Porto Alegre, Seplag, 2010. Disponível em: <http://www.seplag.rs.gov.br>. Acesso em: 15/11/2011.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria do Planejamento e Gestão. Departamento de Planejamento Governamental. Apontamentos para uma Agenda de Desenvolvimento da Economia Gaúcha. Porto Alegre, Seplag, Estudos Deplan nº 2, Nov. 2010. Disponível em: <http://www.seplag.rs.gov.br>. Acesso em: 15/11/2011.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Coordenação e Planejamento. Lei nº 9.972, de 15 de agosto de 1991 – Plano Plurianual 1992-1995. Porto Alegre, 1991.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Coordenação e Planejamento. Lei nº 10.531, de 02 de agosto de 1995 – Plano Plurianual 1996-1999. Porto Alegre, 1995.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Coordenação e Planejamento. Lei nº 11.365, de 05 de agosto de 1999 – Plano Plurianual 2000-2003. Porto Alegre, 1999.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Coordenação e Planejamento. Lei nº 11.945, de 01 de agosto de 2003 – Plano Plurianual 2004-2007 Porto Alegre, 2003.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria do Planejamento e Gestão. Lei nº 12.749, de 20 de julho de 2007 – Plano Plurianual 2008-2011. Porto Alegre, 2007.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria do Planejamento e Gestão. Lei nº 13.808, de 18 de outubro de 2011 – Plano Plurianual 2012-2015. Porto Alegre, 2011.

ROSSO, Vagner Fantinel. A redução gerencial e a transposição do planejamento estratégico no Banco Central do Brasil. Dissertação de Mestrado em Administração. Porto Alegre, UFRGS, 2011.

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

SANTOS, Eugênio A. V. O Confronto entre o Planejamento Governamental e o PPA. In: CARDOSO JUNIOR, José Celso (Org.). A reinvenção do planejamento governamental no Brasil. Brasília: IPEA, 2011.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). Políticas Públicas: Coletânea – Volume 1. Brasília: ENAP, 2006.

SERRA, José. A crise fiscal e as diretrizes orçamentárias. Revista de Economia Política, São Paulo, Vol. 9, nº 4, out-dez. 1989.

SOUZA, A. R. As trajetórias do planejamento governamental no Brasil: meio século de experiências na administração pública. Revista do Serviço Público, Ano 55, Número 4, out-dez 2004. Brasília: ENAP, 2004.

VERGARA, Sylvia Constant. Projetos e relatórios de pesquisa em administração. 8ª. Ed. São Paulo, Atlas, 2007.

YIN, Robert K. Estudo de caso: planejamento e métodos. 3ª. Ed. Porto Alegre, Bookman, 2005.