





ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Secretaria do Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional
Departamento de Planejamento Governamental

ESTUDOS DEPLAN

Nº 05/2016

Elaboração do Plano Plurianual 2016-2019

Junho/2016



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

GOVERNADOR

JOSÉ IVO SARTORI

SECRETARIA DO PLANEJAMENTO, MOBILIDADE E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

SECRETÁRIO: Cristiano Tatsch

SECRETÁRIO ADJUNTO: José Reovaldo Oltramari

DEPARTAMENTO DE PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

DIRETOR: Antonio Paulo Cargnin

DIRETORA ADJUNTA: Carla Giane Soares da Cunha

EQUIPE EDITORIAL

Antonio Paulo Cargnin

Juliana Feliciati Hoffmann

Autores que contribuíram para este número:

Aida Dresseno da Silveira

Ana Maria de Aveline Bertê

Antonio Paulo Cargnin

Bruno de Oliveira Lemos

Carla Giane Soares da Cunha

Fernando Maya Mattoso

Irma Carina Brum Macolmes

Juliana Feliciati Hoffmann

Katiuscia Ramos de Freitas

Lauren Lewis Xerxenevsky

Luciana Dal Forno Gianluppi

Marlise Margô Henrich

Milton Limberger

Paulo Victor Marocco Milanez

Rosanne Lipp João Heidrich

Silvia Letícia Lorenzetti

Suzana Beatriz de Oliveira

REVISÃO E TRADUÇÃO

Marlise Margô Henrich

CAPA

Laurie Fofonka Cunha

Estudos DEPLAN / Departamento de Planejamento Governamental - RS. –
N. 1 (2010)- . Porto Alegre : Secretaria do Planejamento e Gestão,
2010- .
v. : il.

Semestral.

Título especial a cada edição, de acordo com o assunto predominante.
Publicado pela Secretaria de Planejamento, Mobilidade e
Desenvolvimento Regional, 2015-

ISSN 2447-4576

1. Desenvolvimento regional – Periódico – Rio Grande do Sul. I. Rio
Grande do Sul. Secretaria de Planejamento e Gestão. Departamento de
Planejamento Governamental.

CDU 332.1(816.5)(05)

Bibliotecário responsável: João Vítor Ditter Wallauer – CRB 10/2016

As opiniões nesta publicação são de exclusiva responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o posicionamento da Secretaria do Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional.

Apresentação

A Secretaria do Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional tem a honra de realizar o lançamento da quinta edição do Estudos DEPLAN, mantendo a periodicidade semestral da publicação. Após sua edição de relançamento em 2015, na qual foram abordados os textos de referência para o estudo RS 2030, esta edição vem dar continuidade ao Estudos DEPLAN nº4, quando foi apresentada a metodologia proposta para a elaboração do Plano Plurianual 2016-2019.

Concluído o processo de elaboração do Plano, o Estudos DEPLAN nº5 dedica-se ao registro detalhado das etapas dessa construção no Estado do Rio Grande do Sul, além de fazer uma avaliação de todo o processo realizado. Com isso, busca-se preencher uma lacuna no que se refere à documentação e disseminação dos avanços e dificuldades inerentes aos processos no âmbito do setor público.

Trata-se, portanto, de um veículo de divulgação que visa contribuir para a disseminação das metodologias de planejamento público, com o objetivo final de alcançar maior transparência e qualificação dos processos.

Cristiano Tatsch

Secretário do Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional

Editorial

Nesta primeira edição de 2016 do Estudos DEPLAN são apresentados textos que abordam o processo de elaboração do Plano Plurianual 2016-2019 do Estado do Rio Grande do Sul. Os textos, elaborados por técnicos da SEPLAN e da PROCERGS, descrevem em detalhes todas as etapas da elaboração do PPA, incluindo os conceitos e as estratégias utilizadas ao longo do processo. Como fechamento desta edição é apresentada uma avaliação do processo realizado.

O texto introdutório desta edição traz um panorama geral de todo o processo que foi realizado para construção do Plano Plurianual 2016-2019 no Rio Grande do Sul, bem como o histórico dos Planos anteriores. Os autores Antonio Cargnin, Carla Giane Cunha, Irma Macolmes e Luciana Gianluppi abordam os aspectos metodológicos do PPA e destacam os principais pontos que foram aperfeiçoados ao longo desse processo.

Em *A transformação da base estratégica em estratégias do Plano Plurianual*, Luciana Gianluppi, Carla Giane Cunha e Rosanne Heidrich relatam a experiência pioneira das Oficinas Temáticas para a construção das Estratégias de Implementação dos objetivos estratégicos do Governo. Com o objetivo de discutir como transformar a dimensão estratégica em dimensão tática, as oficinas oportunizaram um momento de discussão e integração entre os órgãos do Estado. As Estratégias de Implementação resultantes das oficinas foram apresentadas como insumo para a construção dos programas do PPA de cada órgão.

Um dos principais avanços almejados na construção do PPA 2016-2019 foi a regionalização do planejamento com vistas ao equilíbrio territorial e à valorização das potencialidades regionais. O artigo *A Dimensão Territorial do Plano Plurianual 2016-2019 do Estado do Rio Grande do Sul* apresenta a evolução dessa temática no planejamento do Estado e demonstra como essa questão foi abordada na elaboração do último PPA, em dois processos fundamentais: a regionalização do Plano e a participação da Sociedade; e a incorporação de dinâmicas territoriais de longo prazo no processo de elaboração e regionalização das políticas públicas.

O texto de Juliana Hoffmann e Luciana Gianluppi aborda a questão da qualificação dos indicadores ao longo da construção do PPA 2016-2019. Pela primeira vez, foi realizada uma oficina tratando exclusivamente dessa temática, abordando a inserção dos indicadores no ciclo das políticas públicas, os principais conceitos e classificações utilizados. O método de seleção de indicadores proposto pelo Ministério do Planejamento também é descrito, incluindo um exemplo prático da área da saúde.

Em *O processo de transformação do sistema de elaboração do Plano Plurianual No Estado do Rio Grande do Sul* os autores Silvia Lorenzetti, Paulo Milanez, Marlise Henrich e Sérgio Antônio Grings discutem a importância da constituição de redes de agentes para o suporte da construção do Plano Plurianual, bem como a evolução da ferramenta de Tecnologia da Informação (TI) utilizada para elaboração, acompanhamento e revisão do PPA – SISPLAG.

Além do histórico da evolução das ferramentas, também são apresentadas as principais funcionalidades e inovações do SISPLAG, que buscam acompanhar o aprimoramento metodológico do PPA 2016-2019.

O último texto desta edição traz uma avaliação do processo de elaboração do PPA 2016-2019, descrito nos artigos anteriores. O artigo é de autoria de todos os servidores do DEPLAN, Departamento responsável pela elaboração do PPA no Estado do Rio Grande do Sul na Secretaria do Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional. Foram realizadas duas avaliações do processo, sendo uma do ponto de vista do próprio Departamento e outra do ponto de vista dos órgãos. As avaliações buscam identificar oportunidades de melhoria e qualificação do processo de elaboração desse importante instrumento de planejamento.

Desejamos uma ótima leitura.

A Comissão Editorial

Sumário

O processo de elaboração do Plano Plurianual 2016-2019 do Estado do Rio Grande do Sul	9
A transformação da base estratégica em estratégias do Plano PluriAnual	25
A Dimensão Territorial do Plano Plurianual 2016-2019 do Estado do Rio Grande do Sul.....	45
A qualificação dos indicadores no Plano Plurianual 2016-2019	61
O processo de transformação do sistema de elaboração do Plano Plurianual No Estado do Rio Grande do Sul.....	81
Avaliação do processo de elaboração do Plano Plurianual 2016-2019	97

O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANO PLURIANUAL 2016-2019 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Antonio Paulo Cargnin¹
Carla Giane Soares da Cunha²
Irma Carina Brum Macolmes³
Luciana Dal Forno Gianluppi⁴

Resumo

Este artigo tem como objetivo contribuir para a discussão sobre a efetividade do Plano Pluriannual (PPA) para o planejamento governamental e documentar e discutir o processo de elaboração do Plano Pluriannual 2016-2019 do Estado do Rio Grande do Sul. Apresenta os fundamentos teóricos e legais que sustentam os planos pluriannuals e um breve histórico da evolução dos planos. Argumenta que o PPA, como instrumento de planejamento, não deve ser encarado como única peça capaz de solucionar o planejamento estatal. Defende que, para que o instrumento tenha um papel destacado na organização do processo de planejamento e seja efetivo, deve ser concebido dentro de um processo único de planejamento, integrando estratégia e ação de governo. Afirma que a participação da sociedade e a regionalização do Plano são etapas fundamentais para sua verdadeira efetivação, pois conferem transparência ao processo de planejamento e refletem políticas mais preocupadas com o equilíbrio regional. Esses aspectos são discutidos a partir do caso da elaboração do Plano Pluriannual 2016-2019 do Estado do Rio Grande do Sul.

Palavras chave: Plano Pluriannual, Planejamento Governamental, Políticas Públicas.

The elaboration process of the 2016-2019 Pluriannual Plan of Rio Grande do Sul State

Abstract

This article aims at making a contribution for the discussion on the effectiveness of the Pluriannual Plan for government planning, as well as record and discuss the elaboration process of the 2016-2019 Pluriannual Plan of Rio Grande do Sul State. It presents the theoretical and legal foundations that support pluriannual plans, as well as a brief history of the evolution of the plans. It states that, as a planning tool, the Plan should not be regarded as the only piece able to solve state planning. It claims that, for the instrument to have a prominent role in the organization of the planning process and to be effective, it should be designed within a single planning process, integrating strategy and government action. This article also declares that the participation of society and the regionalization of the Plan are fundamental stages for its true effectiveness, since they provide transparency to the planning process and reflect policies more concerned with regional balance. These aspects are discussed based on the elaboration of the 2016-2019 Pluriannual Plan of Rio Grande do Sul State.

Key-words: Pluriannual Plan, Government Planning, Public Policies.

¹ Geógrafo da SEPLAN/RS; Diretor do Departamento de Planejamento Governamental – DEPLAN; Doutor em Geografia – POSGEA/UFRGS.

² Analista de Planejamento, Orçamento e Gestão da SEPLAN/RS. Economista, Mestre em Planejamento Urbano e Regional/UFRGS.

³ Analista de Planejamento, Orçamento e Gestão da SEPLAN/RS. Administradora.

⁴ Analista de Planejamento, Orçamento e Gestão da SEPLAN/RS. Economista, Mestre em Agronegócios – CEPAN/UFRGS.

INTRODUÇÃO

Em um ambiente de redemocratização do estado brasileiro, preocupados com a organização e o controle da ação e das despesas públicas, os constituintes de 1988 criaram um conjunto de instrumentos e determinações que, desde então, sistematizam e viabilizam o planejamento e a ação governamentais. Essas determinações encontram-se materializadas no artigo 165 da Constituição Federal, que estabeleceu os três instrumentos responsáveis por essa organização, a saber: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei do Orçamento Anual (LOA).

Os constituintes estaduais, em 1989, estabeleceram os mesmos instrumentos para a Administração Pública estadual. Desde então, o plano plurianual é o instrumento legal que define, para um período de quatro anos, diretrizes, objetivos e metas da Administração estadual. Está organizado por meio de programas e ações por área de atuação, regionalizados para a busca do equilíbrio territorial. O plano plurianual é elaborado no primeiro ano de governo e abrange os próximos quatro anos, alcançando o primeiro ano do governo seguinte.

Entretanto, desde a implantação do plano, o debate sobre o seu alcance e seus limites tem sido intenso⁵. Acima de tudo, o que se discute é a capacidade de o PPA funcionar como instrumento de planejamento e gestão, ou seja, que contenha uma estratégia, que seja capaz de traduzi-la em programas e ações e os gerencie e acompanhe.

Para que possamos compreender o atual estágio desse embate, é fundamental conhecermos um pouco de como se construiu o histórico dos planos no País. Nesse sentido, pode-se afirmar que as duas primeiras experiências, 1993-1995 e 1996-1999, pouco avançaram em termos de planejamento, constituindo-se em um mero exercício desenvolvido com o intuito de cumprir uma exigência constitucional sendo, na prática, orçamentos plurianuais ampliados. De acordo com Fialho (2003), os dois primeiros planos plurianuais apresentavam forte viés economicista, predominância da lógica orçamentária, não eram parte de um processo de planejamento permanente e integrado e apresentavam regionalização apenas formal.

Em agosto de 1996, o lançamento do programa Brasil em Ação⁶ constituiu o embrião para o chamado "Novo Modelo de Orçamento e Gestão", que passou a ser implementado a partir do Plano Plurianual 2000-2003. De acordo com Garcia (2012), a esse evento somou-se a criação de um grupo de trabalho interministerial, em 1997, encarregado de elaborar, em 60 dias, um projeto de lei complementar ao artigo 165, §9º, da Constituição Federal de 1988. Da

⁵ Podemos destacar as contribuições de Garcia (2012); Garcia (2001); Garcia (2000); Fialho (2003); Cardoso Júnior e Cunha (2015).

⁶ O Programa Brasil em Ação foi lançado em agosto de 1996, como parte de uma proposta de modernização da gestão pública, priorizando 42 empreendimentos voltados à promoção do desenvolvimento do País. A partir de 1999, o Brasil em Ação foi ampliado, incorporando outros 16 empreendimentos.

ação do grupo resultou o Decreto nº 2.829, de 28 de outubro de 1998, que normatiza a elaboração dos planos plurianuais e orçamentos da União⁷.

Assim, a elaboração dos três planos, que compreendem o período 2000 a 2011, seguiu esse modelo, organizado por programa, de modo a enfrentar problemas existentes na sociedade, com seus objetivos estabelecidos, quantificados e custos definidos. Cada programa passou a ser composto por ações, desdobradas em projetos e atividades, produtos e metas. O planejamento adotado foi fortemente influenciado pelas formulações de Carlos Matus, concebido como um processo permanente que articula a técnica e a política, a estratégia e as ações, mediante o estabelecimento de objetivos claros e meios para alcançá-los (MATUS, 1993).

Nesse período, as inovações propostas resultaram em avanços gerenciais e, sem dúvida, o PPA consolidou-se como instrumento que organiza a ação governamental. Entretanto, a ideia original de que o plano se consolidaria como o instrumento capaz de fazer a ligação entre a estratégia de governo e a ação governamental foi, aos poucos, esvaziada, devido a vários motivos. Para Garcia (2012), a proposta nunca foi assumida pelo centro de governo, não houve preparação para a implementação da metodologia, a grande maioria dos programas desenhados repetiu o histórico de ações, os programas não conseguiram romper a lógica setorial, o processo de elaboração dos orçamentos descolou-se do planejamento, e a metodologia acabou caindo no descrédito. Além disso, todos os governos nesse período declararam de outra forma suas prioridades de governo – um exemplo ilustrativo é a criação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

No Plano Plurianual 2012-2015, o Governo Federal tentou mudar a lógica conceitual para a elaboração do plano. A lógica subjacente era a de que o País vivia um novo ciclo de crescimento, e o planejamento deveria consolidar as agendas e os atores responsáveis pela elaboração das políticas. O plano foi organizado por programas temáticos, que deveriam retratar e organizar os principais temas da política pública. Na prática, os avanços obtidos parecem pífios se comparados com os planos anteriores, e a proposta sucumbiu perante a lógica setorial, tendo resultado mais em mudança de terminologias do que em avanços efetivos. A mesma experiência, com poucos avanços, se repetiu no Plano Plurianual 2016-2019, sendo que, nestes tempos, o País atravessa um momento de crise econômica e política, o que dificulta sobremaneira qualquer articulação para a valorização do planejamento.

Nos estados, o modelo implementado a partir de 1998 foi adotado, com poucas variações, como orientador do processo de elaboração e acompanhamento do plano. Exetuando-se os elementos resultantes das diferenças de escala, as dificuldades enfrentadas pelo processo foram semelhantes. Esse é também o caso dos planos plurianuais elaborados e implementados no Estado do Rio Grande do Sul. Convém assinalar, entretanto, que, a partir do Plano 2012-2015, o Estado optou por não modificar sua metodologia de elaboração, seguindo a lógica de programas, organizados para responder a problemas, para avançar do ponto de vista metodológico.

⁷ O Decreto nº 2.829 foi viabilizado pela Portaria nº 117, de 12 de novembro de 1998, que alterou a classificação funcional utilizada nos orçamentos públicos. Essa portaria foi substituída pela Portaria do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão nº 42, de 14 de abril de 1999, com poucas alterações à proposta original.

Assim, o Estado do Rio Grande do Sul, especialmente no Plano Plurianual 2016-2019, procurou aperfeiçoar os pontos que fragilizavam o processo de planejamento ou mereciam ser aprofundados pelo diferencial que representavam, a saber: o planejamento deveria ser tratado como um processo único, vinculado com a base estratégica do Governo; o planejamento deveria ser regionalizado com vistas ao equilíbrio territorial e à valorização das potencialidades regionais; a participação da sociedade deveria ser estimulada; o processo de elaboração dos programas deveria ser qualificado; e, o plano deveria estar orientado à realidade orçamentária.

Este artigo procura documentar e discutir esses aspectos. Busca, com isso, identificar avanços e limitações, visando preencher lacunas existentes e qualificar a elaboração e a implementação das políticas públicas.

ASPECTOS METODOLÓGICOS DO PLANO PLURIANUAL 2016-2019 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

A elaboração dos planos plurianuais no Estado do Rio Grande do Sul seguiu trajetória semelhante à nacional, sendo, em suas primeiras edições, um mero modo de cumprimento de uma exigência constitucional, com fraco conteúdo estratégico⁸.

O PPA 2004-2007 marcou a adesão à metodologia implantada no âmbito do Governo Federal, adotando a figura do programa como unidade de planejamento, voltado para a solução de problemas, atendimento de demandas sociais ou aproveitamento de oportunidades. Em consequência, os programas passaram a ter conteúdo estratégico, sendo constituídos por objetivo, indicadores e conjunto de ações que, se executadas, levam ao alcance do objetivo.

Mais do que isso, foi estabelecido processo de integração entre o plano plurianual e as leis orçamentárias anuais, residindo aqui, talvez, a principal diferença com relação aos métodos propostos e adotados pelo Governo Federal. Enquanto na esfera federal o vínculo entre o PPA e as LOAs se dá pela coincidência entre as ações do PPA e dos orçamentos, no Rio Grande do Sul optou-se por conferir às ações do PPA um *status* de agregador, havendo a possibilidade de se vincularem vários instrumentos de programação (projetos, atividades e encargos especiais) dos orçamentos a uma mesma ação do plano plurianual. Foi, assim, construído um modo inovador de integração entre plano e orçamentos anuais, capaz de, por um lado, lidar com a defasagem temporal entre o PPA e a Lei Orçamentária, e, por outro, conferir flexibilidade à execução das ações definidas no plano (FIALHO *et al*, 2015).

Nas edições seguintes do PPA (2008-2011 e 2012-2015), foram feitas tentativas de qualificar o plano plurianual como um instrumento efetivo de planejamento do Governo do Estado e útil para o processo de gestão. Assim, houve avanços na regionalização das metas, no processo de participação da sociedade na elaboração do plano e nos mecanismos de acompanhamento e de revisão do PPA. Além disso, o tratamento da base estratégica que orienta a elaboração dos programas tem melhorado e, se no PPA 2004-2007, deu-se pouca

⁸ Em Cunha (2011), está documentado o avanço no processo de elaboração dos planos plurianuais no País e no Estado do Rio Grande do Sul.

atenção e esse ponto, nos seguintes, a etapa da construção de visão de futuro, diretrizes e objetivos estratégicos foi bem mais qualificada e contribuiu no processo de construção dos programas, embora existisse pouca conexão entre a base estratégica e os programas elaborados.

A despeito de todos os avanços, um traço comum tem comprometido a efetividade dos planos plurianuais como instrumentos de planejamento e gestão dos governos. Trata-se da repetida adoção de processos paralelos de planejamento governamental com o intuito de construir e declarar os projetos que constituem o núcleo principal da ação transformadora proposta pelos diferentes governos: projetos estruturantes, prioritários, estratégicos ou outro nome que se lhes possa dar⁹.

Essa prática, apesar de justificável e desejável, pois visa dar destaque ao que é mais importante e sobre tais projetos exercer maior controle para garantia de execução, traz consigo efeitos indesejados. Em primeiro lugar, institui processos paralelos de planejamento, normalmente com coordenações distintas, com métodos e nomenclaturas diferentes, dificultando o necessário diálogo entre o processo formal de planejamento, expresso pelo PPA, e esse outro processo, não formal, mas politicamente importante. Em segundo lugar, tende a desacreditar o processo formal de planejamento, pois permite identificar no processo paralelo "maior importância". Em terceiro lugar, induz à adoção de sistemas de elaboração e de monitoramento diferentes e separados, gerando dificuldade no registro das informações, retrabalho (pois várias informações devem ser registradas em dois sistemas) e, o que é pior, divergências entre os sistemas, com a consequente falta de credibilidade das informações.

Para superar essa limitação e avançar em outros aspectos caros ao planejamento do Estado, como a regionalização e a participação da sociedade, o primeiro passo da elaboração do PPA foi estabelecer um processo de discussão para que se avançasse na metodologia de elaboração do plano. Essa atividade iniciou-se no segundo semestre do ano de 2014, com a realização de oficinas junto ao Departamento de Planejamento Governamental (DEPLAN), da Secretaria do Planejamento, tendo como base a bibliografia existente na área e a metodologia utilizada nos planos anteriores, tanto no Estado quanto no País, e uma avaliação crítica do processo.

Buscou-se, acima de tudo, reforçar os avanços consolidados nos processos anteriores, como a participação da sociedade e a regionalização, bem como avançar em temas estratégicos para a qualificação do instrumento, especialmente no que tange à já tratada dicotomia entre processo formal de planejamento e as prioridades de governo.

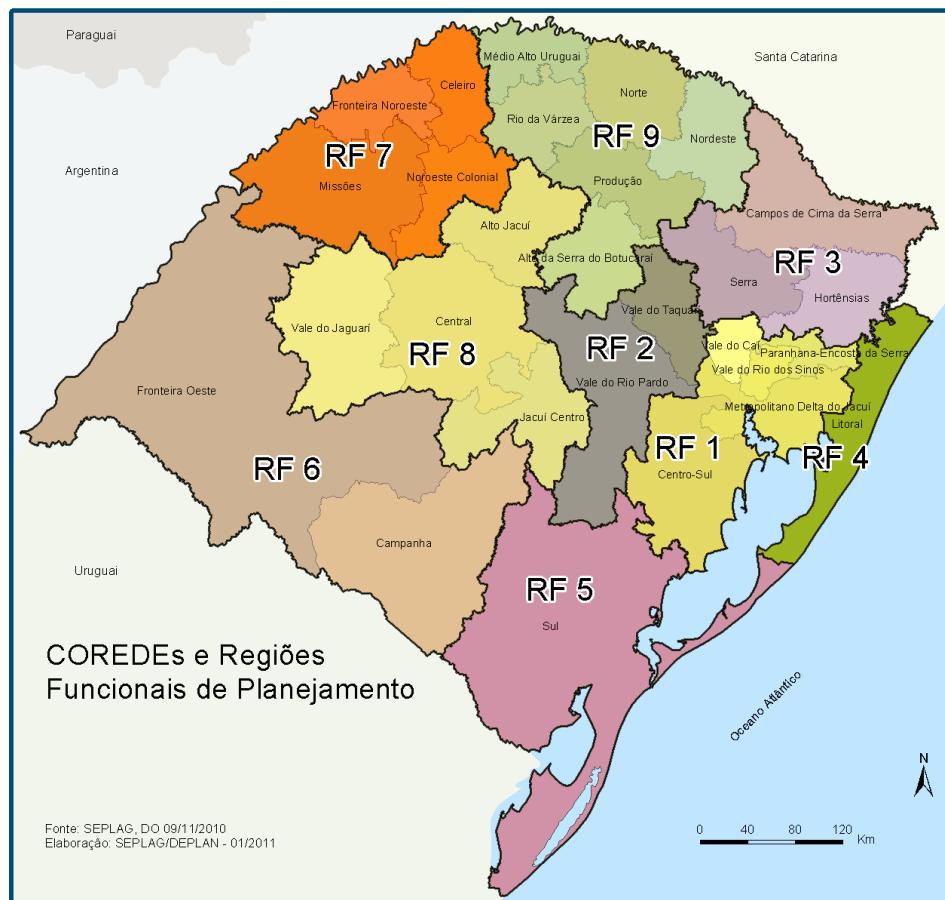
Um dos objetivos perseguidos foi a integração dos processos de planejamento do Governo do Estado, tendo o PPA como peça central, evitando-se a dicotomia entre o planejamento formal e o necessário tratamento diferenciado dado aos programas e projetos prioritários ou estratégicos. O plano construído deveria ser resultado de processo de planejamento estratégico do Governo, com declaração de visão de futuro e de objetivos estratégicos, considerando os compromissos políticos decorrentes do processo eleitoral, os

⁹ Essa prática não é exclusividade do Governo do Rio Grande do Sul, sendo utilizada inclusive no âmbito do Governo Federal, como se depreende do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) (GARCIA, 2012).

objetivos para o desenvolvimento regional e de outros estudos propostos por atores da sociedade civil.

Já a participação da sociedade, no âmbito da elaboração do PPA, foi sistematizada por meio da discussão em Fóruns Regionais, utilizando-se da estrutura e da *expertise* dos 28 Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs) e de sua organização em nove Regiões Funcionais de Planejamento¹⁰, cuja composição pode ser observada na Figura 1. Nos fóruns, foi exposta a base estratégica do Governo, e cada Região apresentou, como contribuição ao processo, um objetivo regional para cada objetivo estratégico do Governo.

Figura 1. Regionalização dos COREDEs e das Regiões Funcionais de Planejamento



A dimensão territorial foi valorizada no processo de planejamento governamental, tendo sido estimulada a construção dos programas com base em uma problematização feita a partir da visão territorial e utilização dos Objetivos Regionais como auxiliares na regionalização das metas do PPA.

¹⁰ Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs) foram criados pelo Governo do Estado do RS através da Lei nº 10.283, de 17 de outubro de 1994, constituindo-se em um fórum permanente e autônomo de discussão e decisão a respeito de políticas e ações que visam ao desenvolvimento regional. As Regiões Funcionais de Planejamento são uma escala mais agregada dos COREDEs, definidas pelo Estudo de Desenvolvimento Regional e Logística do RS (Rumos 2015).

O resultado do processo de planejamento governamental deveria ter como produtos necessários, além dos programas do plano plurianual e suas ações, os projetos com características de estratégicos, que poderiam ser submetidos a gerenciamento intensivo. Esses projetos deveriam constar no PPA como ações e serem finitos no horizonte temporal do plano, terem significativo efeito transformador da realidade e de realização da estratégia do Governo, conferirem visibilidade ao processo de mudança proposto pelo Governo em seu Mapa Estratégico, serem gerenciáveis e financeiramente viáveis.

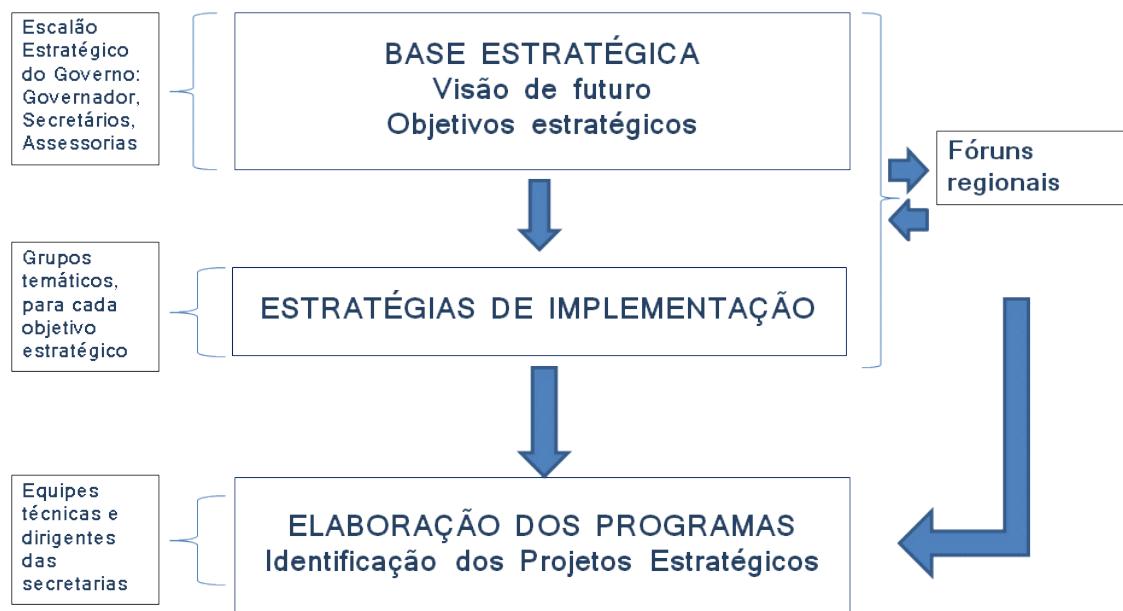
O desenho dos programas teria que respeitar a existência de planos e políticas setoriais, devendo as estratégias e metas neles fixadas servir como orientadoras dos indicadores de programas e metas das ações ou iniciativas.

Assim, o processo de elaboração do PPA iniciou-se com a atividade de construção e declaração da base estratégica do Governo, envolvendo necessariamente os escalões superiores, com a participação do Governador, secretários e respectivas assessorias. Nessa atividade, foram estabelecidos a visão de futuro, definindo a situação almejada no horizonte do mandato, e os respectivos objetivos estratégicos.

Na sequência, desenvolveu-se um conjunto de atividades para promover a integração da estrutura do Governo com seus objetivos estratégicos. Para tanto, foram criados Grupos Temáticos para cada eixo de formulação e execução de políticas públicas expresso no Mapa Estratégico, integrados por representantes das secretarias e órgãos envolvidos no esforço de realização dos respectivos objetivos estratégicos. Esses grupos, constituídos por indicação formal dos titulares das secretarias de estado, foram responsáveis pelo desdobramento dos objetivos estratégicos em Estratégias de Implementação, definindo, já nesse momento, as responsabilidades pela implementação das respectivas ações, servindo de orientação para a elaboração dos programas que compuseram o PPA 2016-2019. Os Grupos Temáticos, reunidos em oficinas, também indicaram aqueles programas ou ações que pudessem ter caráter de prioritários e/ou transversais, com vistas à construção de uma carteira de projetos a serem monitorados intensivamente.

Como última grande etapa do processo de elaboração do PPA 2016-2019, foram elaborados os programas e identificados os projetos com características de estratégicos. A Figura 2 sintetiza as etapas do processo de elaboração do PPA 2016-2019 no Estado do Rio Grande do Sul. A metodologia validada encontra-se consolidada no Marco Metodológico de Elaboração do PPA 2016-2019 (FIALHO *et al*, 2015).

Figura 2. Processo de elaboração Plano Plurianual 2016-2019



Fonte: SEPLAN

Para a regionalização dos programas foram utilizadas como referência as escalas de regionalização dos COREDEs e das Regiões Funcionais de Planejamento. Além disso, foi disponibilizada e estimulada a identificação das ações por município, a fim de permitir que os órgãos acompanhem suas ações também pelos seus recortes territoriais. A utilização de cada uma dessas regionalizações pode ser adotada de acordo com o nível escalar de cada programa. Os critérios adotados deveriam levar em consideração o histórico de aplicação de recursos, para o caso de programas já existentes e, também, indicadores definidos regionalmente pelos órgãos. Para qualificar esse processo, foi realizado um curso de capacitação em regionalização para todos os representantes setoriais.

O processo de elaboração do PPA 2016-2019 foi coordenado pela Secretaria do Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional, seguindo os preceitos estabelecidos no Decreto nº 52.287, de 11 de março de 2015. O Decreto, que instituiu o Sistema de Elaboração, Acompanhamento e Revisão do Plano Plurianual (SISPLAG), foi uma inovação fundamental para a elaboração do plano plurianual, pois definiu as competências para elaboração da metodologia, capacitação dos órgãos setoriais; e, estabeleceu a agenda de elaboração e a sistemática de acompanhamento do plano. Para tanto, conforme determinado pelo Decreto, constituiu-se, por meio de portaria complementar, uma rede de Coordenadores Setoriais e de responsáveis pela elaboração, acompanhamento e revisão em cada órgão do Estado.

O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANO PLURIANUAL 2016-2019 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

No PPA 2016-2019, buscou-se fundamentalmente qualificar e integrar os processos de planejamento da ação governamental. Para isso, era fundamental que a construção da base

estratégica, a elaboração dos programas do PPA e dos respectivos orçamentos anuais, assim como a definição de projetos prioritários, decorressem de um mesmo processo de planejamento e visassem ao alcance dos objetivos expressos no mapa estratégico do Governo.

O primeiro passo foi a elaboração da base estratégica do plano, que começou a ser delimitada quando da elaboração e validação do Mapa Estratégico pelo centro de governo, no início de 2015. O mapa estabeleceu como visão de futuro para o período *Viver novo ciclo de desenvolvimento sustentável e de qualidade de vida no Estado do Rio Grande do Sul*. Para tanto, foram determinados quatro grandes eixos de governo: Econômico; Social; Infraestrutura e Ambiente; e Governança e Gestão; e 19 objetivos estratégicos, instituídos para o atingimento desses, como pode ser observado na Figura 3.

Figura 3 – Mapa Estratégico do Governo do Estado do Rio Grande do Sul



A partir do Mapa Estratégico, e definida a rede de coordenadores e representantes setoriais, por meio de decreto específico, foi realizado, no dia 08 de abril de 2015, o ato de abertura do processo de elaboração do PPA, com a presença do Governador do Estado, de secretários e da rede que compunha o Sistema de Elaboração, Acompanhamento e Revisão do PPA (SISPLAG). O ato serviu para disseminar a base estratégica do Governo, para divulgar a metodologia já validada e, principalmente, como uma manifestação oficial do Governador do Estado sobre a importância do processo como estruturador das políticas públicas a serem implementadas no período.

A esse momento seguiu-se um conjunto de oficinas temáticas por eixo de governo, desenhadas com a finalidade de traduzir os objetivos estratégicos de governo em estratégias de implementação para atingir os propósitos estabelecidos nos quatro eixos. Nas oficinas, foram apresentadas a base estratégica do Governo, as principais dinâmicas territoriais e os aspectos fundamentais para o desenvolvimento do Estado. Em trabalho de grupo, reunindo secretarias com temáticas semelhantes, foram levantadas forças e fraquezas do Governo/Estado e traçadas estratégias para a implementação dos objetivos estratégicos.

O resultado foi apresentado e consolidado pelo grande grupo. Além de inovadoras, essas oficinas constituíram-se em um diferencial do plano, pois adicionou-se um sentido estratégico antes do processo de elaboração dos programas. Além disso, aproximaram órgãos de governo que tratam de temáticas semelhantes e possuem ações complementares, permitindo que esses agentes trabalhassem de forma articulada no processo de elaboração.

Em paralelo às oficinas, foi tratada a participação da sociedade no processo de planejamento. O Rio Grande do Sul tem sido protagonista no sentido de estabelecer vínculos territoriais para suas políticas públicas. A criação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs), no ano de 1994, adicionou um fórum permanente e autônomo de discussão e decisão a respeito de políticas e ações que visam ao desenvolvimento regional.

O processo de elaboração do PPA 2016-2019 foi subsidiado pela realização de Fóruns Regionais¹¹ nas nove Regiões Funcionais de Planejamento do Estado (RFs), constituindo a forma de participação da sociedade no plano. A participação dos COREDEs nesses fóruns, via Regiões Funcionais, se deu a partir da indicação de um objetivo regional para cada objetivo estratégico do Mapa Estratégico do Governo, resultando em 19 objetivos por Região Funcional, que refletem os problemas e oportunidades para o desenvolvimento das Regiões.

As discussões realizadas nos fóruns mobilizaram mais de duas mil pessoas. Desse modo, os programas e ações do PPA 2016-2019 levam em conta as diferentes necessidades regionais indicadas pelas nove Regiões Funcionais.

Os subsídios fornecidos pelas Regiões orientaram tanto a elaboração dos programas e ações quanto a definição das metas por Região Funcional, COREDE ou município. Ainda durante o processo de elaboração, os resultados preliminares de como os programas e as ações atenderiam a esses objetivos foram apresentados ao Fórum dos COREDEs, que reúne os presidentes de todos esses Conselhos.

No que tange à qualidade do processo de participação, pode-se afirmar que o mesmo refletiu a capacidade de mobilização das lideranças regionais. As regiões onde os debates sobre as estratégias de desenvolvimento e os projetos regionais estão mais avançados apresentaram contribuições mais representativas. Um fator que notadamente prejudica a participação no processo de planejamento é a cultura imediatista, muito fomentada pelo

¹¹ Os Fóruns Regionais foram realizados conjuntamente com a Caravana da Transparência, que explicitou a situação financeira do Estado. Em 18 dias, a Caravana percorreu 3.044 quilômetros em nove regiões do Estado apresentando a situação das contas públicas e discutindo as prioridades de investimento de cada região para os próximos quatro anos.

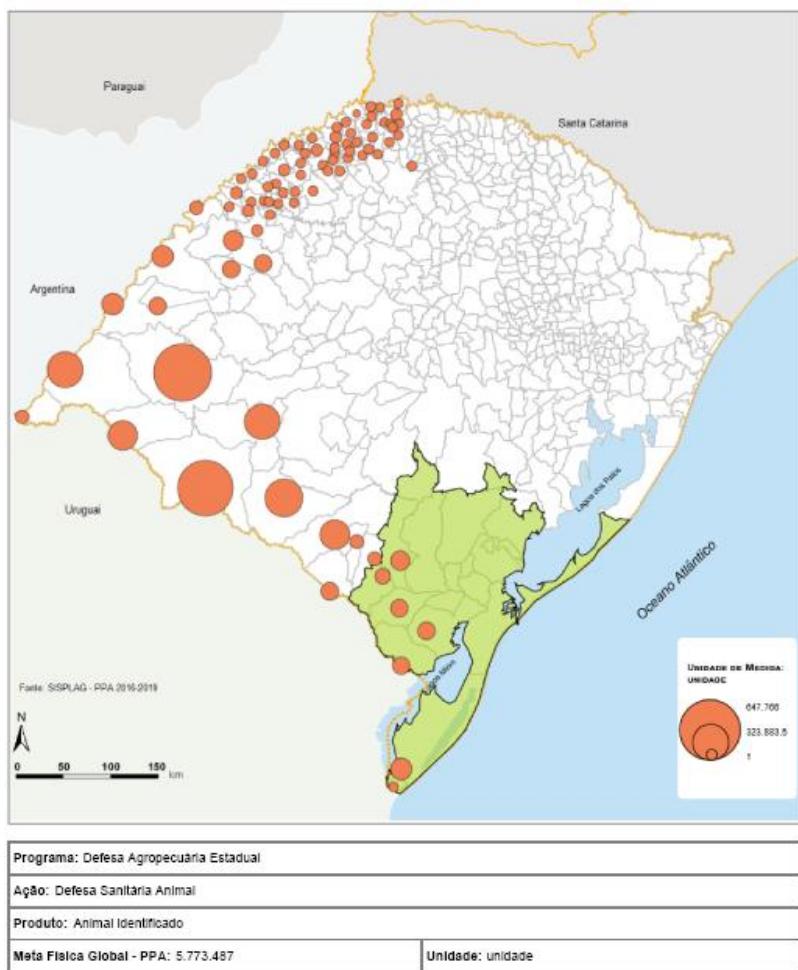
modelo vigente de Consulta Popular¹², que tem estimulado a inserção de demandas pontuais no orçamento estadual, em detrimento de projetos regionais. Isso, por muitas vezes, motivou a entrega de demandas, em vez de objetivos regionais, que não são objeto do processo de planejamento plurianual.

Como retorno final ao processo de participação da sociedade, foram consolidados os Cadernos de Regionalização do Plano Plurianual, apresentados no dia 19 de novembro de 2015, durante mesa redonda sobre experiências com Planejamento Estratégico Regional no XVIII Encontro Anual dos COREDEs. Os Cadernos são um dos elementos de conexão do processo de participação com a regionalização do plano, que podem ser considerados um dos principais avanços do Plano Plurianual 2016-2019.

Atentando especialmente para o equilíbrio territorial e a valorização das potencialidades regionais, o plano dá especial atenção à expressão territorial dos programas e ações, de forma a aprofundar a regionalização de seus produtos e metas. Assim, pode-se afirmar que o PPA 2016-2019 constitui um esforço de realização do planejamento estatal a partir do viés territorial, em conjunto com as regiões do Estado, levando em conta as principais dinâmicas territoriais de longo prazo.

¹² A Consulta Popular é instrumento de participação no Orçamento Anual. A Consulta foi instituída no ano de 1998, tendo vigido até os dias atuais, com algumas variações do ponto de vista metodológico.

Figura 4. Exemplo de produto regionalizado, com destaque para a Região Funcional 5
– Defesa agropecuária estadual – animal identificado



Como resultado, mais de 40% do plano foram efetivamente regionalizados – 44% das ações e 40% dos produtos. A regionalização do plano plurianual reflete a construção de políticas cada vez mais preocupadas com as diferenças regionais e possibilita uma maior transparência nas ações públicas, na medida em que a população pode conhecer detalhes do que foi programado para sua região. Além disso, qualifica o controle do gasto e a avaliação do público, e compromete os gestores com o que foi programado, uma vez que evita que seja elaborada uma programação genérica.

O processo de elaboração dos programas teve início após a realização das oficinas temáticas para a definição das estratégias e do processo de participação regional. De posse das estratégias e dos objetivos regionais, foram realizadas oficinas individualizadas com todos os órgãos do Estado para elaboração dos programas. A principal preocupação foi a de que o PPA fosse elaborado seguindo um rigoroso processo, desenhado com o objetivo de qualificar o planejamento e a elaboração das políticas públicas. Para garantir essa qualidade foram realizados cursos de capacitação com os coordenadores e representantes setoriais, bem como com suas equipes de planejamento. Durante o processo foram realizadas:

- Oficinas temáticas nos quatro eixos de governo, visando capacitar os agentes na elaboração de estratégias: 336 pessoas envolvidas;
- Duas oficinas de elaboração de programas com coordenadores e representantes setoriais: 124 pessoas envolvidas;
- Oficina de capacitação para regionalização dos produtos e metas: 70 pessoas envolvidas;
- Oficina de capacitação na elaboração e qualificação de indicadores: 58 pessoas envolvidas;
- Duas oficinas de capacitação em instrumentos de programação e sua relação com o processo orçamentário: 148 pessoas envolvidas;
- Realização de no mínimo três oficinas com cada órgão de governo para qualificar o processo de elaboração dos programas e ações, envolvendo todas as equipes de planejamento dos vinte órgãos do Estado: mais de 300 pessoas envolvidas.

O processo resultou em 85 programas, 809 ações, 1.468 produtos e 219 indicadores. Conforme determinações da Constituição Estadual e da Lei Complementar nº 10.336, de 1994, atualizada pela Lei nº 11.180, de 1998, o PPA entregue foi composto por:

- Mensagem do Governador: apresentação, diretrizes estratégicas do Estado, processo de elaboração e gestão do plano, panorama econômico e regional, situação das finanças públicas, cenário fiscal;
- Projeto de Lei que encaminha os programas e ações;
- Programas e ações que acompanham o Projeto de Lei, por eixo de governo;
- Resumo de despesas por fonte;
- Caderno de Regionalização;
- Anexo com Prioridades e Metas da Administração Pública para 2016.

Todas as oficinas mencionadas acima foram caracterizadas por uma boa integração entre as secretarias que tratam dos temas setoriais. Entretanto, a tradução dessas discussões conjuntas em programas multisectoriais ou transversais é bastante complexa, sendo normalmente prejudicada pelos prazos exíguos e pela dificuldade de coordenação das iniciativas. Essa dificuldade já ocorreu em PPAs anteriores e repetiu-se na elaboração do PPA 2016-2019, no qual observam-se poucos programas que envolvem mais de um setor. O comum é a elaboração de programas com a participação de uma secretaria e suas entidades vinculadas.

Para a elaboração do PPA 2026-2019 foram produzidos, além do Marco Metodológico, dois Manuais: o Volume I, com o método de elaboração de programas; e o Volume II, com instruções para o uso do SISPLAG. Durante o processo de estruturação dos programas, fizeram-se necessárias mais duas Notas Técnicas de orientação. A primeira tratou da possibilidade de criação de ações não orçamentárias no PPA, para as quais são usados apenas recursos humanos já previstos na remuneração de pessoal, mas cujos produtos são relevantes para o alcance do objetivo do programa. A segunda abordou a política de pessoal, remetendo à Lei de Diretrizes Orçamentárias o tratamento dessa questão.

Finalizada a parte qualitativa, partiu-se para a adequação à realidade orçamentária, tendo como base o cenário fiscal. O PPA 2016-2019 foi construído a partir de um cenário fiscal realista, para que o processo de planejamento se refletisse nos orçamentos anuais posteriores.

O cenário desenvolvido teve como foco a visão de futuro e o atingimento dos objetivos estratégicos do Governo. Para isso, o planejamento procurou estabelecer indicadores, produtos e metas ajustados à realidade financeira do Estado, tendo como principais diretrizes:

- Gestão da conta de pessoal reduzindo o comprometimento alto em relação à Receita Corrente Líquida (RCL) estadual;
- Prudência na alocação de despesas correntes e investimentos financiados por recursos do Tesouro – manutenção do patamar de despesas abaixo do crescimento da receita;
- Previsão de desembolso de todas despesas obrigatórias (encargos, dívida, sentenças judiciais, transferências constitucionais, entre outras);
- Previsão de receitas de convênios e operações de crédito pela perspectiva real de ingresso (com previsão de nova captação);
- Integração do Planejamento e Orçamento com vistas à adequação à realidade financeira do Estado.

O valor global do PPA 2016-2019 atingiu a soma de R\$ 309.614.970.977,00. Destes, R\$ 265.172.534.565,00 correspondem aos valores do plano excluindo-se as estatais.

Nessa fase quantitativa, foi feito um grande esforço para se manter a integração entre o PPA e o orçamento do primeiro ano de vigência do plano. A vinculação entre as ações do PPA e os instrumentos de programação do orçamento implicou a agregação de várias ações e produtos a fim de vinculá-los a um número restritivo de instrumentos de programação. Se, por um lado, isso facilita a execução orçamentária, por outro, enfraquece o que foi elaborado na fase qualitativa do plano. Mas essa é uma questão recorrente em relação ao PPA, que nos remete a Garcia (2000, 2012) e que pode ser resumida em: o que é o PPA e que PPA queremos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No que tange a uma das preocupações centrais do processo de elaboração, que o planejamento seja decorrente de um processo único, pode-se afirmar que o PPA 2016-2019 apresentou vários avanços. É notável que a elaboração ampliou a relação da base estratégica com os programas. Da mesma forma, os resultados têm sido utilizados para a composição da chamada carteira de Projetos Estratégicos de governo e para a elaboração da carteira de indicadores e metas que devem compor o chamado Acordo de Resultados, objeto de monitoramento intensivo pela Secretaria-Geral de Governo. Entretanto, esse conceito ainda está longe de ser efetivado na prática, e é fundamental que se atente para o não descolamento desses dois processos, sob pena de se gerar um novo descrédito para o processo de planejamento.

O contexto de restrições fiscais do Estado, associado à crise econômica vivida pelo País, também influencia negativamente o processo de planejamento. Entretanto, é nos

momentos de crise que o planejamento tem sua importância redobrada, pois os recursos existentes devem ter a maior efetividade possível. Além disso, deve preparar a ação do Estado para um momento de retomada do desenvolvimento e de melhoria da situação fiscal.

Em última instância, o que se pretende é reforçar o papel do PPA como instrumento de planejamento e de gestão do Governo do Estado, que sirva como um guia permanente da ação governamental, como orientador do processo de decisão e de alocação de recursos, além de base para a avaliação dos resultados do Governo e de prestação de contas à sociedade. Para tanto, é indispensável garantir que o PPA reflita efetivamente as estratégias do Governo, validadas no processo democrático, e que, já na fase de elaboração do plano, sejam tratadas questões como responsabilidade pela coordenação de programas e ações, estratégias de implementação, além dos métodos de acompanhamento, avaliação e revisão do PPA.

REFERÊNCIAS

CARDOSO JÚNIOR, José Celso e CUNHA, Alexandre dos Santos. **Planejamento e Avaliação de Políticas Públicas**. Brasília, IPEA, Pensamento Estratégico, Planejamento Governamental & Desenvolvimento no Brasil Contemporâneo. Livro 1, 2015. 475p.

CUNHA, Carla Giane. **O Plano Plurianual como Instrumento de Planejamento e Gestão**. Porto Alegre, UFRGS, 2011. 69p. (Monografia de Especialização)

GARCIA, Ronaldo Coutinho. PPA: O que não é e o que pode ser. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**. Brasília, nº. 20, IPEA, 2012. p. 431-456.

_____. **A reorganização do processo de planejamento do governo federal: o PPA 2000-2003**. Texto para Discussão n. 726. IPEA. Brasília, 2000.

FIALHO, Rogério Corrêa. **O Planejamento Estratégico Versus Orçamento Participativo**: conflito ou parceria – uma análise da experiência gaúcha no período 1999 A 2002. UERGS/FDRH, 2003. 57p.

FIALHO, Rogério Corrêa. *et al.* Marco Metodológico para elaboração do PPA 2012-2015. porto Alegre, **Estudos Deplan**, nº 4, 2015. 30p.

MATUS, C. **Política, Planejamento e Governo**. Brasília, IPEA, 1993. 2v. 590p.

PARES, Ariel. **Planejamento Territorial e o Plano Plurianual do Governo Federal**. Porto Alegre. SEPLAG. 2007. (Apresentação realizada junto a SEPLAG/RS em 26 de junho de 2007).

A TRANSFORMAÇÃO DA BASE ESTRATÉGICA EM ESTRATÉGIAS DO PLANO PLURIANUAL

Luciana Dal Forno Gianluppi¹
Carla Giane Soares da Cunha²
Rosanne Lipp João Heidrich³

Resumo

Este artigo tem por objetivo relatar parte da experiência da Secretaria do Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional na elaboração do Plano Plurianual (PPA) 2016-2019. Após a prática advinda de vários PPAs, verifica-se que a formulação da base estratégica, que compreende a Visão de Futuro, Eixos Estratégicos e Diretrizes ou Objetivos Estratégicos, vem sendo aperfeiçoada ao longo do tempo. A tradução desta base em um Mapa Estratégico é uma prática recente no Estado. Na elaboração deste PPA 2016-2019, criou-se uma fase intermediária de discussão entre o estabelecimento dos objetivos presentes no Mapa Estratégico e a elaboração dos programas. Foram realizadas quatro Oficinas de Estratégias de Implementação, com a participação de todos os órgãos do Poder Executivo estadual, organizados por eixo de execução e formulação de políticas públicas, visando discutir como transformar a dimensão estratégica em dimensão tática. A experiência das Oficinas Temáticas é descrita neste texto.

Palavras-chave: Planejamento Estratégico, Planejamento Governamental, Plano Plurianual, Mapa Estratégico

Transformation of the Strategic Base into Strategies of the Pluriannual Plan

Abstract

This article aims at reporting part of the experience of the State Secretariat of Planning, Mobility and Regional Development in the elaboration of the Pluriannual Plan 2016-2019. After the practice resulting from several Plans, it turns out that the formulation of the strategic base, that comprises Vision of Future, Strategic Axes and Strategic Guidelines or Objectives, has been improved over time. The translation of such base into a Strategic Map is a recent practice in the State. During the elaboration of the Pluriannual Plan 2016-2019, it was created an intermediate phase of discussion between the establishment of the objectives contained in the Strategic Map and the elaboration of programs. Four Workshops of Implementation of Strategies were held, counting on the attendance of all entities of the state Executive Power, organized by axis of execution and formulation of public policies, envisaging to discuss how to transform the strategic dimension into a tactical dimension. The experience of the Thematic Workshops is described in this text.

Key-words: Strategic Planning, Governmental Planning, Pluriannual Plan, Strategic Map

¹ Analista de Planejamento, Orçamento e Gestão da SEPLAN/RS, Economista, Mestre em Agronegócios – CEPAN/UFRGS.

² Analista de Planejamento, Orçamento e Gestão. Economista, Mestre em Planejamento Urbano e Regional/UFRGS.

³ Analista de Planejamento, Orçamento e Gestão. Arquiteta e Urbanista, Mestre em Planejamento Urbano e Regional/UFRGS.

INTRODUÇÃO

Muitas são as técnicas utilizadas pelo planejamento governamental, algumas mais próprias da Administração Pública, tais como o Planejamento Estratégico Situacional (PES), o Quadro Lógico (QL) e o Planejamento de Projetos Orientado por Objetivos (ZOOP), além de outras que surgiram no setor privado e que foram absorvidas pelo planejamento do setor público, como a Matriz SWOT (*Strengths-forças, Weaknesses-fraquezas, Opportunities-opportunidades, Threats-ameaças*), e, mais recentemente, o BSC (*Balanced Scorecard*) e o Mapa Estratégico.

Desde o início da elaboração dos Planos Plurianuais (PPAs), no nível federal, e desde 2004, no Rio Grande do Sul, está presente a característica de apresentar a dimensão estratégica, contendo a visão de longo prazo e objetivos de governo, além de objetivos setoriais; e a dimensão tático-operacional, composta pelos programas e ações. No período 2008-2011, a estratégia de governo no Rio Grande do Sul foi trabalhada em maior profundidade, sendo apresentada em três eixos desdobrados em 32 diretrizes estratégicas, que foram consolidados quando os programas do PPA já estavam sendo elaborados, servindo para os Projetos Estruturantes. No entanto, apenas no Plano 2012-2015 a estratégia passou a ser traduzida em um Mapa Estratégico.

No processo de elaboração dos Planos Plurianuais, o primeiro momento é o de elaboração de elementos que orientarão as políticas e programas a serem executados naquela gestão. A base estratégica é formada por um conjunto de declarações de caráter estratégico de médio e longo prazos, expressando o que o Governo pretende para o futuro do Estado e, portanto, deve direcionar a atuação governamental. Assim, ela é composta por elementos políticos, aprovados nas eleições, com legitimidade para definir os rumos do desenvolvimento estadual.

Até o PPA 2012-2015, a base estratégica era composta por diversos documentos. Além do Mapa Estratégico (apresentação gráfica dos objetivos estratégicos do Governo) e de outros elementos políticos, como a Mensagem do Governador à Assembleia Legislativa e o Plano de Governo, eram utilizados documentos técnicos que auxiliavam na construção dos programas no âmbito dos órgãos setoriais. Com essa técnica se passava de declarações estratégicas diretamente para a elaboração de programas e ações setoriais, não havendo uma discussão conjunta sobre como os órgãos públicos estaduais deveriam atuar para se alcançar os objetivos traçados pelo Governo.

Na elaboração do PPA 2016-2019 adotou-se o Mapa Estratégico do Governo, com sua visão de futuro, seus objetivos estratégicos e seus eixos de formulação como a Base Estratégica para a definição dos programas e ações. Além disso, no intuito de aproximar o PPA dos objetivos do Governo, tornando-o uma peça estratégica para o alcance desses, durante a elaboração do PPA 2016-2019 foram utilizadas as Oficinas Temáticas para a construção de Estratégias de Implementação dos objetivos estratégicos do Governo estadual – utilizando o método apresentado a seguir.

O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PPA 2016-2019

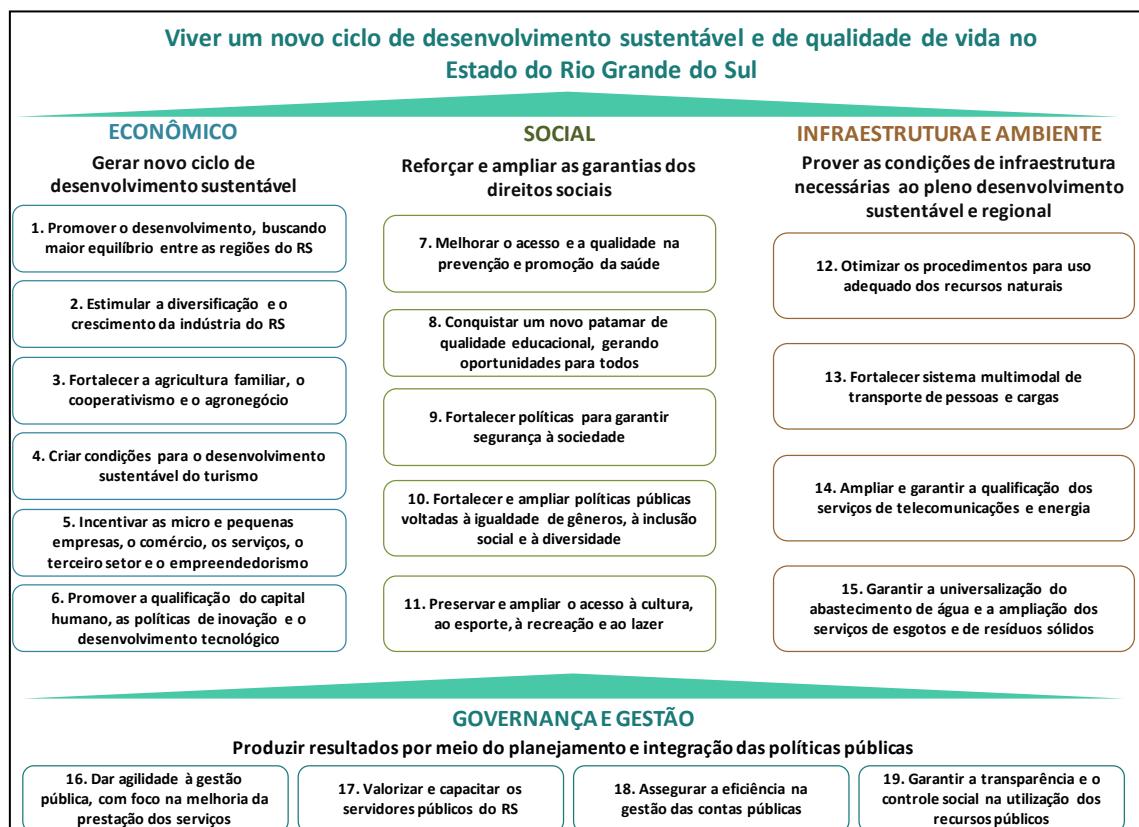
Visto que o Plano Plurianual é um documento técnico e político que, além de ter requisitos legais, também demonstra quais são as intenções de governo para o mandato que está se iniciando, um dos elementos fundamentais é a declaração política de sua importância. Nesse sentido, o Plano Plurianual 2016-2019 contou com dois atos. Um deles foi o Decreto de instituição do Sistema de Elaboração, Acompanhamento e Revisão do Plano Plurianual – SISPLAG, o qual determinou que cada Secretaria estadual indicaria um Coordenador de Planejamento Setorial responsável pela coordenação do Plano Plurianual do setor, envolvendo a Secretaria e seus órgãos vinculados, além de um responsável pela elaboração, revisão e acompanhamento do Plano por órgão. O segundo foi o ato de abertura de trabalhos, em abril de 2015, contando com a presença do Governador e de Secretários de Estado, seus assessores e a rede de planejamento instituída pelo SISPLAG.

Como já apresentado no capítulo anterior deste periódico, o processo de elaboração do PPA 2016-2019 apresentou três grandes etapas: a elaboração da base estratégica, a conversão dos elementos da base em estratégias para a sua implementação e a construção dos programas.

A BASE ESTRATÉGICA

A base estratégica é composta por elementos norteadores da ação governamental durante os quatro anos do PPA. No PPA elaborado em 2015, ela era composta pela visão de futuro do Governo e por 19 objetivos estratégicos divididos em quatro eixos de formulação e execução de políticas públicas – apresentados no Mapa Estratégico abaixo (Figura 1).

Figura 1 – Mapa Estratégico do Governo do Estado do Rio Grande do Sul



Fonte: Governo do Rio Grande do Sul

O Mapa foi elaborado no primeiro e segundo mês de governo (janeiro e fevereiro de 2015) pelo Governador e um pequeno grupo de Secretários de Estado (Planejamento, Geral de Governo, Fazenda e Casa Civil) e seus assessores, com o apoio de uma empresa de consultoria em planejamento e gestão.

Pela amplitude e complexidade dos objetivos elaborados, se fazia necessária a sua interpretação e desdobramento para uma linguagem de mais fácil implementação. Com esse intuito, foram realizadas quatro oficinas, uma para cada eixo do Mapa Estratégico, denominadas Oficinas Temáticas, resultando em 128 Estratégias de Implementação.

AS OFICINAS TEMÁTICAS E AS ESTRATÉGIAS DE IMPLEMENTAÇÃO

As Oficinas Temáticas foram organizadas separadamente para cada um dos quatro eixos de formulação e execução de políticas públicas presentes no Mapa Estratégico do Governo, sendo distribuídas em quatro dias ao longo de duas semanas, para a discussão dos Objetivos de cada eixo. O Eixo Econômico possui seis Objetivos; o Social também conta com seis Objetivos; ao Eixo de Infraestrutura e Ambiente pertencem quatro Objetivos; e ao Eixo de Governança e Gestão, outros quatro. Contudo, o primeiro Objetivo do Eixo Econômico ("Promover o desenvolvimento, buscando maior equilíbrio entre as regiões do RS"), por ter caráter transversal, foi discutido em todas as Oficinas.

Inicialmente, foram identificados os órgãos com afinidade temática e possibilidade de contribuição para a discussão dos Objetivos Estratégicos de cada eixo, convocando as Secretarias e entidades vinculadas a se fazerem representar por servidores afeitos aos temas objeto das oficinas e em número suficiente, considerando a possibilidade de formação de subgrupos para trabalhos em paralelo. Salientou-se a importância da participação do Coordenador de Planejamento Setorial, tendo em vista que seria feita uma priorização das estratégias de implementação ao final dos trabalhos. Caso fosse de interesse, estava aberta a oportunidade para os órgãos participarem das demais Oficinas, mesmo que não houvesse sido identificada uma temática de atuação semelhante às dos Objetivos.

Dentro de cada eixo, as equipes eram divididas em subgrupos conforme a temática do Objetivos – por exemplo, no Eixo Social, o Objetivo relativo à educação foi discutido pela equipe da Secretaria da Educação, da Universidade Estadual, entre outros com atribuições relacionadas, criando-se, assim, ao menos três subgrupos por Eixo.

As Oficinas foram divididas em três etapas. A primeira etapa consistia em identificar forças e fraquezas do Governo/Estado para alcançar os Objetivos Estratégicos do subgrupo. As perguntas orientadoras sugeridas foram: Que forças devem ser preservadas ou acentuadas? Que novas forças precisam ser criadas? Que fraquezas precisam ser eliminadas ou, pelo menos, atenuadas para que o Governo alcance tal Objetivo estratégico?

Foram dadas as orientações gerais, os conceitos de forças e fraquezas e exemplos. Também foi feita uma rápida apresentação sobre as dinâmicas territoriais e demográficas do Estado, cujos textos mais aprofundados, elaborados no documento RS-2030, já haviam sido indicados quando do convite para as Oficinas.

A apresentação foi considerada importante, tendo em vista que o Objetivo Estratégico "Promover o desenvolvimento, buscando maior equilíbrio entre as regiões do RS" foi um tema que serviu como pano de fundo das discussões de todos os demais, além de ser a meta citada explicitamente pelo Governador no ato de abertura do PPA 2016-2019. Já a projeção da população gaúcha para os anos 2050 demanda políticas públicas adaptadas ao envelhecimento da população, especialmente nas áreas da educação, da saúde e da assistência social.

Apesar de não ser comum a discussão de forças e fraquezas após estabelecimento de objetivos, esse procedimento é possível e é considerado audacioso, uma vez que faz a estrutura governamental se adequar aos objetivos e não o inverso. Cada órgão estadual presente deveria elaborar até três forças e até três fraquezas em tarjetas de cores diferentes disponibilizadas pela coordenação.

Após a conclusão da elaboração das forças e fraquezas pelos órgãos, elas eram apresentadas para os demais participantes do subgrupo, ficando expostas em painel para serem observadas na etapa seguinte.

A segunda etapa consistia em elaborar as Estratégias de Implementação para alcançar os Objetivos do subgrupo, levando-se em consideração as forças e fraquezas elaboradas na etapa anterior. Diferentemente da primeira etapa, a elaboração ficou sob responsabilidade da área, Secretaria e suas vinculadas, e não de cada órgão separadamente. Foram disponibilizadas até três tarjetas para cada conjunto de secretarias e vinculadas registrarem as Estratégias.

O número de três forças e três fraquezas por órgão e de três Estratégias de Implementação por equipe de Secretaria e vinculadas foi estabelecido por ser exequível no tempo determinado, não sendo uma restrição. Caso a equipe desejasse expor mais tarjetas, isso era permitido, desde que pudesse concluir os trabalhos do subgrupo no tempo pré-determinado.

Os participantes eram instruídos a registrar as ideias com clareza e objetividade, por meio de sentenças completas, conceituando-se Estratégias de Implementação como a tradução da Orientação Estratégica do Governo em linhas de ação, indicando o modo como o Governo busca alcançar cada objetivo estratégico, constituindo a base para elaboração dos programas do PPA 2016-2019 e dos projetos com características de estratégicos ou prioritários. As Estratégias representam o esforço a ser desenvolvido pelas diversas áreas para a realização da Visão de Futuro, a partir da superação de suas fraquezas e da potencialização de suas forças.

O Quadro 1 apresenta exemplos de Objetivo Estratégico e Estratégias de Implementação que foram construídas nas oficinas.

Quadro 1: Exemplos de Objetivos Estratégicos e de suas Estratégias de Implementação

Objetivo Estratégico	Conquistar um novo patamar de qualidade educacional, gerando oportunidades para todos.
Estratégias de Implementação	Ampliar a oferta de cursos de formação, capacitação e qualificação de professores e servidores, por meio de parcerias entre instituições.
	Ampliar e redimensionar a oferta de cursos técnicos, respeitando as vocações regionais.

Fonte: DEPLAN/SEPLAN-RS

A coordenação de cada subgrupo estava instruída a explorar a possibilidade de indicação de ações com características de estratégicas e/ou transversais, com a respectiva proposição de ações. Os participantes estavam cientes dessa possibilidade, porém a elaboração das Estratégias era primordial, uma vez que a construção de ações estratégicas poderia ficar para o momento da elaboração dos programas do PPA.

Finalizada a elaboração pelas secretarias e suas vinculadas, era feita uma apresentação para o subgrupo e aberta a discussão com a finalidade de aglutinação de propostas, reelaboração e construção da lista com até dez Estratégias de Implementação para os Objetivos Estratégicos daquele subgrupo.

Ao final deste texto será apresentada uma análise sobre as forças, fraquezas e estratégias de implementação reunindo as categorias que mais foram citadas nas oficinas, tanto para o conjunto do Governo quanto por eixos separadamente.

A terceira etapa consistia na apresentação das Estratégias de Implementação dos subgrupos a todos os participantes da Oficina Temática e na priorização das Estratégias do Eixo.

A priorização tinha como finalidade proporcionar um ambiente favorável ao diálogo e à articulação entre os participantes ao tornar públicas atividades dos diferentes órgãos estaduais; elencar prioridades que orientassem a elaboração dos programas do PPA e a identificação de projetos prioritários do Governo; e lançar um olhar global sobre as Estratégias de Implementação, extrapolando a visão puramente setorial e abrindo a oportunidade de ações conjuntas.

O processo de priorização consistia em uma alocação de pontos de valoração⁴ nas Estratégias que se julgassem as mais fundamentais para alcançar a visão de futuro do Governo. Apenas o coordenador setorial de cada área estava habilitado a realizar a valoração.

Findada a priorização, era feita a contabilização dos pontos e as Estratégias prioritárias repassadas à Secretaria-Geral de Governo como sendo as que as equipes de planejamento presentes na Oficina entendiam como as mais importantes para se alcançar os Objetivos Estratégicos do Eixo.

⁴ Para os pontos de valoração, foram utilizadas etiquetas adesivas em formato circular.

A INSERÇÃO DAS OFICINAS NOS PROGRAMAS DO PPA E NOS PRIORITÁRIOS DO GOVERNO

A fase seguinte do Plano Plurianual 2016-2019 consistiu na reunião de Capacitação dos Coordenadores Setoriais e Responsáveis pelos órgãos para a elaboração dos programas, seguida de uma série de reuniões nas Secretarias, com as equipes setoriais de planejamento, incluindo as das entidades vinculadas, onde, entre outros pontos, eram apresentadas as Estratégias de Implementação discutidas e consolidadas nas oficinas.

Com o conjunto das 128 Estratégias de Implementação elaboradas, passou-se para a fase de elaboração dos programas do PPA 2016-2019.

A equipe técnica do Departamento de Planejamento Governamental (DEPLAN) da Secretaria do Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional (SEPLAN) analisou todas as Estratégias e definiu as formas possíveis de serem incorporadas no PPA 2016-2019, conforme o método apresentado no Marco Metodológico. Para se construir um programa, é necessário selecionar um problema ou oportunidade, estabelecer um objetivo e, então, criar as ações que irão solucionar o problema ou aproveitar a oportunidade.

Dependendo da dimensão de cada Estratégia, ela poderia figurar como objetivo de programa, ação de programa ou ainda, no caso de ser muito ampla, o programa poderia ser parte de uma Estratégia.

A Figura 2 ilustra o procedimento no caso de um programa ser retirado de uma Estratégia. A orientação era que fosse verificado qual problema estava implícito da formulação estratégica e, a partir dele, estabelecer o objetivo que o programa iria buscar alcançar.

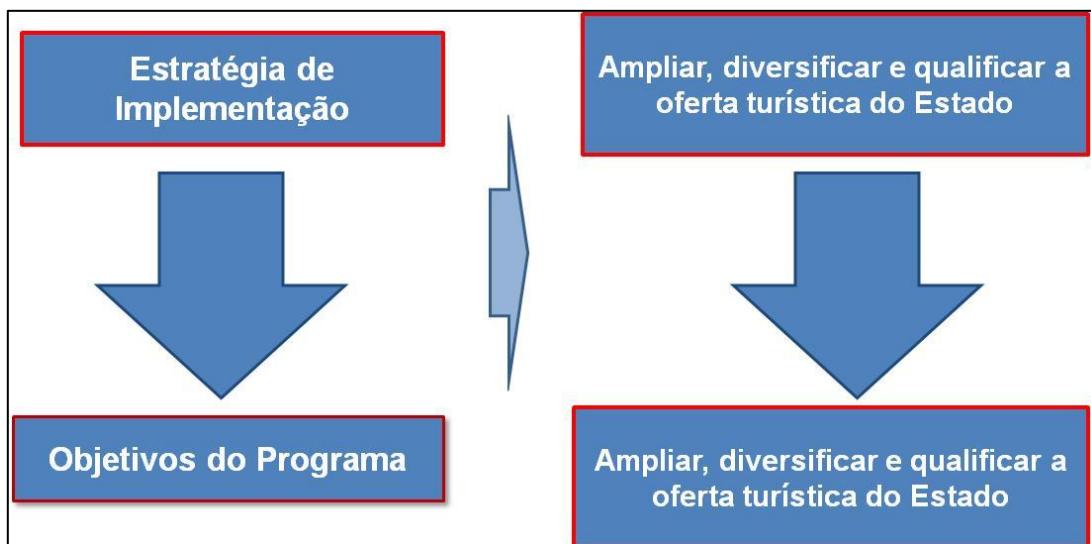
Figura 2: Programa como Parte de uma Estratégia de Implementação



Fonte: DEPLAN/SEPLAN

Caso fosse possível, a Estratégia deveria ser utilizada diretamente como objetivo do programa e, a partir dela, seriam estabelecidas as ações de forma a alcançar o proposto pela Estratégia de Implementação.

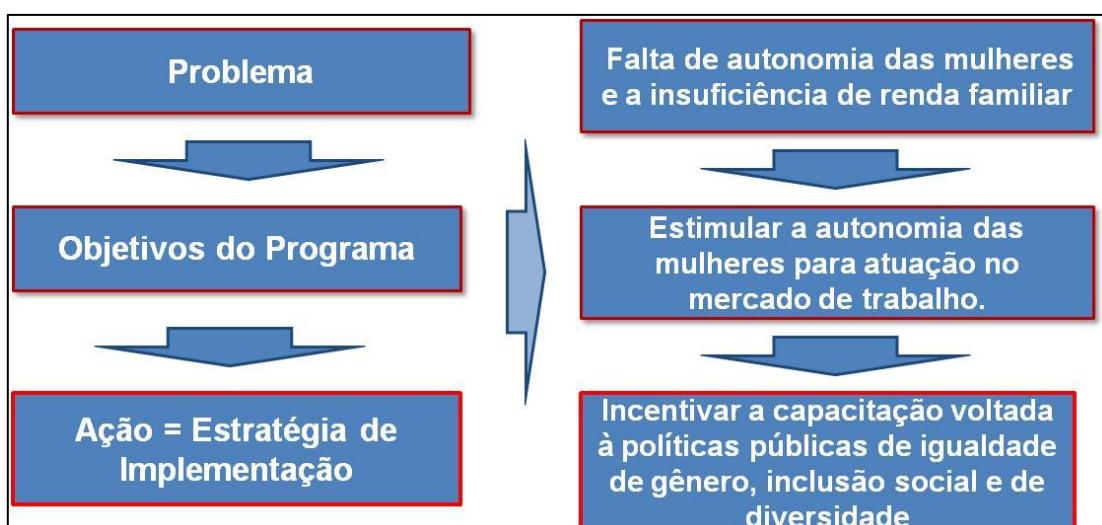
Figura 3: Estratégia de Implementação como Objetivo do Programa



Fonte: DEPLAN/SEPLAN

A última forma indicada para a incorporação das Estratégias de Implementação nos programas era a sua utilização como ação. Nesse caso, o órgão deveria selecionar a Estratégia que respondesse ao objetivo de um programa em elaboração – ou seja, pensar o problema e o objetivo e buscar dentro das Estratégias elaboradas as ações para compor o programa.

Figura 4: Estratégia de Implementação como Ação do Programa



Fonte: DEPLAN/SEPLAN

Os projetos prioritários do Governo, por sua vez, seriam buscados entre as ações vinculadas às Estratégias de Implementação, uma vez que elas contribuem diretamente para a consecução dos Objetivos Estratégicos do Governo estadual. A Secretaria-Geral de Governo é a responsável por selecionar e monitorar intensivamente os projetos prioritários.

AS OFICINAS TEMÁTICAS E SEUS RESULTADOS

Considerando as etapas que constituíram as oficinas, os principais resultados a serem citados relacionam-se às forças e fraquezas, além das estratégias de implementação e de sua hierarquização, expostos sucintamente a seguir.

FORÇAS E FRAQUEZAS

Conforme citado anteriormente, as Oficinas Temáticas foram organizadas segundo os quatro eixos de formulação e execução de políticas públicas presentes no Mapa Estratégico do Governo e reuniram os órgãos da Administração Direta e Indireta do Estado. Participaram em média 84 servidores em cada uma das quatro Oficinas realizadas.

Na realização das Oficinas, em uma primeira etapa, os órgãos foram estimulados a expressarem as declarações de forças e fraquezas que facilitariam, ou poderiam dificultar, o alcance dos Objetivos Estratégicos do Governo. A análise das forças e fraquezas, em termos da metodologia, corresponde à avaliação para o alcance dos objetivos estratégicos que compõem a proposta do Governo à sociedade. Tais enunciados somaram mais de 440 declarações identificadas pelo conjunto dos órgãos. Em função da metodologia de organização das Oficinas, a avaliação das forças e fraquezas pelos órgãos resultou em um número equilibrado de declarações.

Uma releitura posterior das declarações revelou que os enunciados de forças e fraquezas, embora expressados por meio de frases e palavras diversas, permitiam identificar elementos importantes, os quais são subjacentes à execução das políticas públicas no âmbito de atuação dos órgãos do Poder Executivo. Verificou-se também que esses elementos, identificados na avaliação dos órgãos como forças ou fraquezas, para o desenvolvimento das ações ou implementação de políticas públicas no seu âmbito de atuação, abordavam questões similares, ainda que expressas de modos diferentes nas declarações dos órgãos.

O reconhecimento de similaridades, presentes nas questões implícitas à atuação dos órgãos, possibilitou estabelecer algumas categorias de análise para as forças e fraquezas manifestadas. Foram identificadas nove categorias para agrupar as declarações de forças e um mesmo número de categorias para agrupar os enunciados de fraquezas. Ainda, em cada conjunto, foi introduzida uma categoria que incluiria os temas específicos de atuação, citados pelos diferentes órgãos participantes, o que resultou em dez diferentes categorias, tanto para o conjunto de forças como para o conjunto das fraquezas expressadas pelos órgãos.

Implícitas às mais de 220 declarações de forças dos órgãos foram identificadas as categorias de análise apresentadas no Quadro 3.

Quadro 3: Declarações de Forças – Categorias de Análise

1	Políticas públicas, ações e/ou serviços adequados ao desenvolvimento do Estado
2	Recursos humanos e/ou política de RH adequados para o desenvolvimento das ações
3	Infraestrutura (predial, TI, etc.) adequada para o desenvolvimento das ações
4	Recursos suficientes para o desenvolvimento das ações/políticas públicas
5	Regionalização/descentralização das ações desenvolvida ou em desenvolvimento
6	Intersetorialidade reconhecida para o desenvolvimento das ações e implementação de políticas públicas
7	Participação do público alvo e/ou comunicação com o público-alvo
8	Reconhecimento nacional no contexto das políticas públicas desenvolvidas
9	Captação de recursos para o desenvolvimento das políticas/ações no setor de atuação
10	Temas específicos relacionados à atuação do(s) órgão(s)

Fonte: Elaborado pelos autores (2016)

E, subjacentes aos enunciados relacionados às fraquezas dos órgãos, foram identificadas as seguintes categorias de análise:

Quadro 4: Declarações de Fraquezas – Categorias de Análise

1	Insuficiência ou inadequação das políticas públicas desenvolvidas pelo Estado no âmbito do setor de atuação
2	Recursos humanos e/ou política de RH inadequada para o desenvolvimento das ações
3	Infraestrutura inadequada para o desenvolvimento das ações
4	Recursos financeiros insuficientes para o desenvolvimento das ações/políticas públicas
5	Regionalização/descentralização das ações insuficiente
6	Ausência da necessária intersetorialidade para a realização de ações
7	Controle, participação social e/ou comunicação com o público alvo insuficiente
8	Dificuldade na operacionalização das ações ou na implementação das políticas públicas
9	Dificuldade na captação de recursos para o desenvolvimento das políticas/ações
10	Temas específicos relacionados à atuação do(s) órgão(s)

Fonte: Elaboração dos autores (2016)

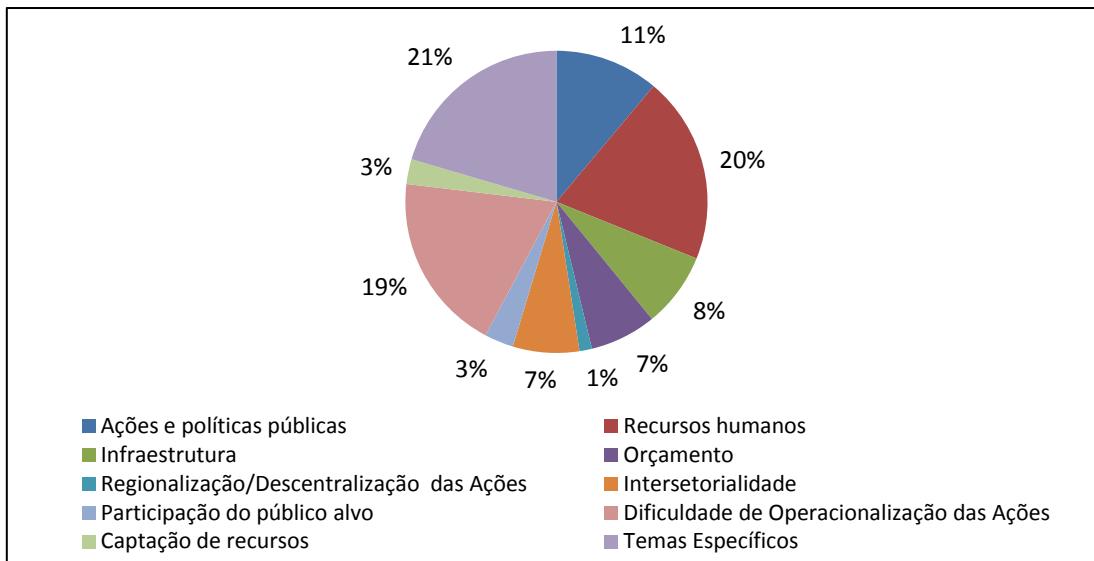
Estabelecidas as categorias de análise, foi possível avaliar o quanto cada uma é representativa no conjunto das forças ou das fraquezas declaradas pelos órgãos, ou no conjunto dos enunciados reunidos em cada eixo estratégico de atuação do Governo. Uma primeira aproximação dos resultados, para os diferentes conjuntos das declarações de forças ou fraquezas, é obtida por meio da verificação da frequência relativa (%) das categorias.

ANÁLISE DAS FRAQUEZAS

A seguir são apresentados os gráficos que representam o quanto uma determinada categoria é relevante para os respectivos conjuntos de declarações de fraquezas: total ou por eixo estratégico.

De acordo com a metodologia das Oficinas, se buscava evidenciar por meio das declarações os aspectos, implícitos ao desenvolvimento das políticas públicas e à atuação dos órgãos, nos diferentes eixos, que fossem considerados como fraquezas. Assim, de acordo com a informação repassada aos órgãos participantes, estes deveriam evitar centralizar as declarações de fraquezas nas questões relacionadas aos recursos financeiros.

Figura 5: Gráfico das Categorias de Análise Fraquezas – Total das Declarações



Fonte: Elaboração dos autores (2016)

Uma análise sucinta dos resultados representados no gráfico da Figura 5 informa para o conjunto das declarações de fraquezas:

- As maiores frequências relativas representando as fraquezas foram atribuídas às categorias: “Temas Específicos”, seguida das questões relacionadas à categoria “Recursos Humanos”, que envolve desde o número de servidores ou mesmo as políticas relacionadas aos recursos humanos, e à categoria “Operacionalização das Ações”, que se refere às dificuldades para executar ações ou serviços, esta última poderia ser considerada uma consequência das duas primeiras categorias;
- Com menor frequência, influenciando as fraquezas, verificam-se as categorias relacionadas à “Infraestrutura”, “Orçamento para a realização das ações” e “Intersetorialidade”. A categoria “Infraestrutura” inclui carências quanto à infraestrutura predial, de TI, ou outras relacionadas diretamente à área de atuação dos órgãos. A categoria “Orçamento” se refere aos recursos insuficientes para a realização das ações ou operacionalização das políticas públicas. E, ainda, com relação à categoria “Intersetorialidade” foram identificadas as lacunas existentes com relação a essa categoria, quando considerada necessária para a realização de ações ou serviços, ou para o desenvolvimento das políticas públicas.

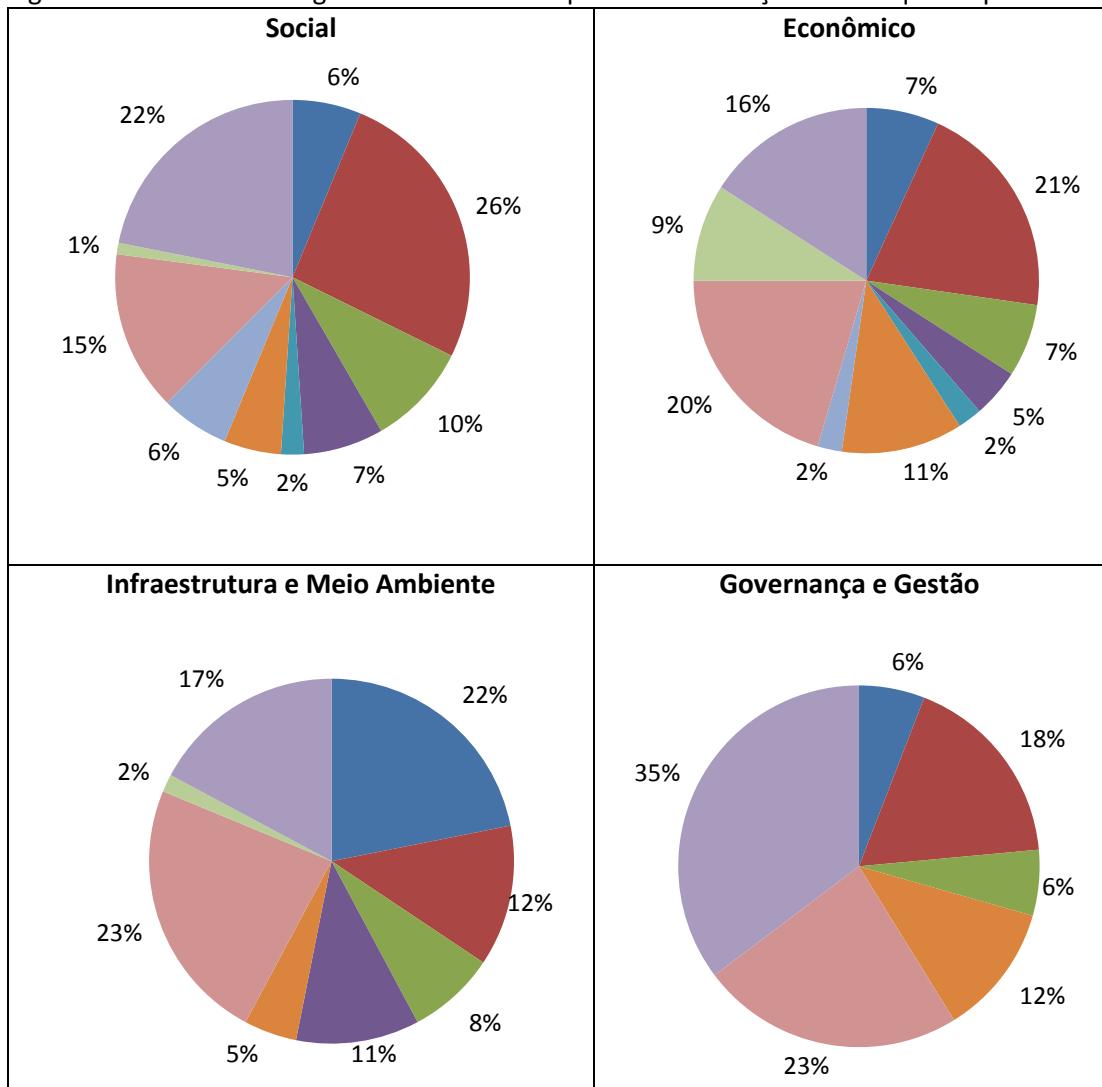
Outra análise possível é apresentada por meio dos gráficos da Figura 6. Nesses é possível observar como se comportam as mesmas dez categorias, identificadas segundo as declarações de fraqueza dos órgãos, agora agrupadas segundo o eixo temático em que se encontram inseridas para o alcance dos objetivos estratégicos do Governo.

Comparando os gráficos da Figura 6, é possível constatar, de acordo com os resultados dos percentuais obtidos, que a importância atribuída à cada categoria de análise nem sempre assume o mesmo valor, alterando sua importância segundo o eixo estratégico considerado.

Uma análise sucinta realizada ao se comparar os quatro gráficos reunidos na Figura 6 permite verificar, como resultado das categorias de análise relacionadas às declarações de fraqueza, para os eixos Social e Econômico, que a maior frequência relativa das fraquezas está associada às categorias: “Recurso Humanos”, “Operacionalização de Ações/Serviços ou Políticas Públicas” e à “Temas Específicos” relacionados à atuação governamental no âmbito dos eixos estratégicos considerados.

Para o Eixo Infraestrutura e Meio Ambiente uma das maiores frequência está relacionada às categorias “Políticas Públicas”, o que significa que há carência de definições relacionadas a estas, e “Dificuldade de Operacionalização das Ações/Serviços ou Políticas Públicas”. E, para o eixo Governança e Gestão, as categorias mais representativas se referem a “Temas Específicos”, estes relacionados à atuação para o alcance dos objetivos do Governo nesse eixo estratégico, seguido das categorias “Dificuldade de Operacionalização das Ações/Serviços ou Políticas Públicas” e “Recursos Humanos”, que se refere tanto à insuficiência de servidores quanto a lacunas nas políticas de recursos humanos.

Figura 6: Gráfico das Categorias de Análise Fraquezas – Declarações de Fraquezas por Eixo



Legenda

- | | | |
|--------------------------------|----------------------------------------------|------------------------|
| ■ Ações e políticas públicas | ■ Recursos humanos | ■ Infraestrutura |
| ■ Orçamento | ■ Regionalização/Descentralização das Ações | ■ Intersetorialidade |
| ■ Participação do público alvo | ■ Dificuldade de Operacionalização das Ações | ■ Captação de recursos |
| ■ Temas Específicos | | |

Fonte: Elaboração dos autores (2016)

ANÁLISE DAS FORÇAS

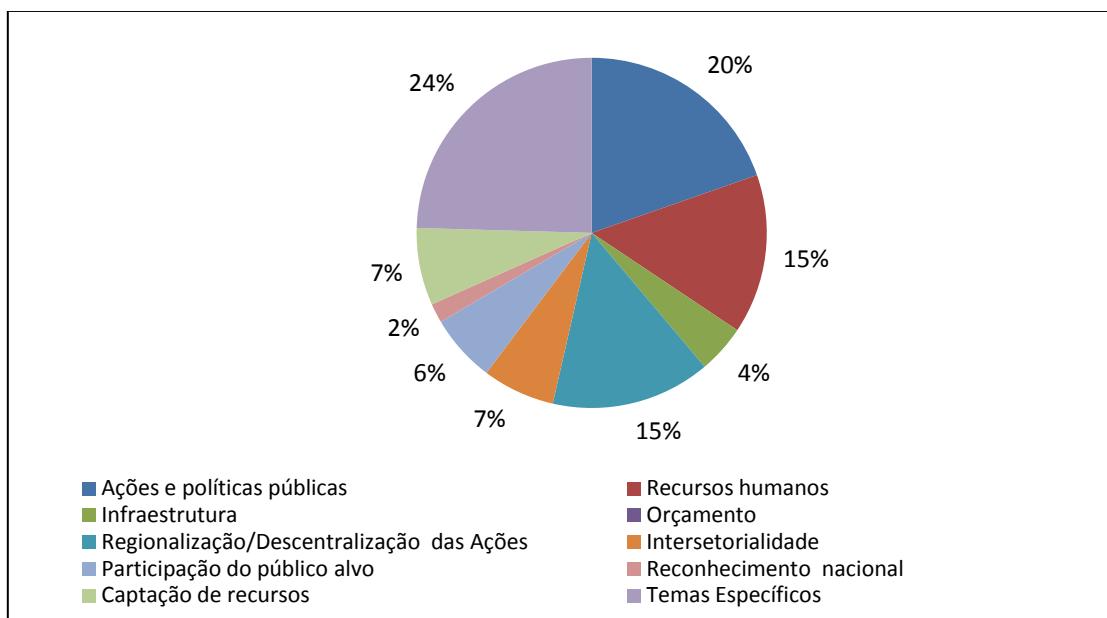
Uma análise sucinta dos resultados das categorias de análise implícitas ou subjacentes às declarações de força, para o conjunto das declarações realizadas em todas as oficinas, ou agrupadas segundo os eixos estratégicos, também se fez possível avaliando-se as frequências relativas(%) das categorias consideradas. Dessa forma, os gráficos nas Figuras 7 e 8 representam as diferentes categorias de força analisadas, respectivamente, para o total das declarações e para as declarações agrupadas por eixos.

Os resultados obtidos segundo as categorias identificadas nas declarações de forças, para o conjunto destas declarações expressadas pelos órgãos na realização das oficinas, estão

representados no gráfico da Figura 7 e permitem verificar, em ordem de importância, como forças para o alcance dos objetivos estratégicos do Governo:

- As forças consideradas de maior relevância para o alcance das estratégias de governo, no conjunto total das declarações de força expressadas pelos órgãos, são representadas no gráfico pelas categorias de análise “Temas Específicos” e “Ações e Políticas Públicas”. Portanto, a maior frequência relativa, conforme indicado no gráfico, está associada aos temas específicos e políticas públicas desenvolvidas pela Administração Direta e Indireta do Poder Executivo;
- As categorias “Recursos Humanos” e “Regionalização/Descentralização das Ações”, conforme representado no gráfico da Figura 7, têm percentual igual entre si, da ordem de 15%, sendo, portanto, categorias de análise importantes para o alcance dos objetivos estratégicos do Governo, segundo o conjunto das declarações dos órgãos;
- A “Captação de Recursos”, que diz respeito à facilidade na captação de recursos para o desenvolvimento das ações, a “Intersetorialidade”, que se refere àquela necessária para o alcance das estratégias de governo, e a “Participação do PÚblico”, este considerado o público-alvo das políticas desenvolvidas, foram categorias de análise que, no conjunto das declarações, assumiram percentuais similares, e, embora com menor frequência relativa, são representativas de fatores implícitos e importantes para o alcance das estratégias de governo.

Figura 7: Gráfico das Categorias de Análise Forças – Total das Declarações Forças



Fonte: Elaboração dos autores (2016)

A análise das categorias identificadas como subjacentes à ação do Governo, informadas nas forças declaradas, reunidas segundo os quatro eixos para o alcance dos objetivos estratégicos do Governo, permitiu a elaboração de quatro diferentes gráficos, apresentados na Figura 8. A seguir compara-se a representatividade das diferentes categorias

por eixo de atuação do Governo. Esta descrição permite estabelecer uma aproximação sobre a importância que determinadas categorias de análise assumem segundo os diferentes eixos estratégicos do Governo.

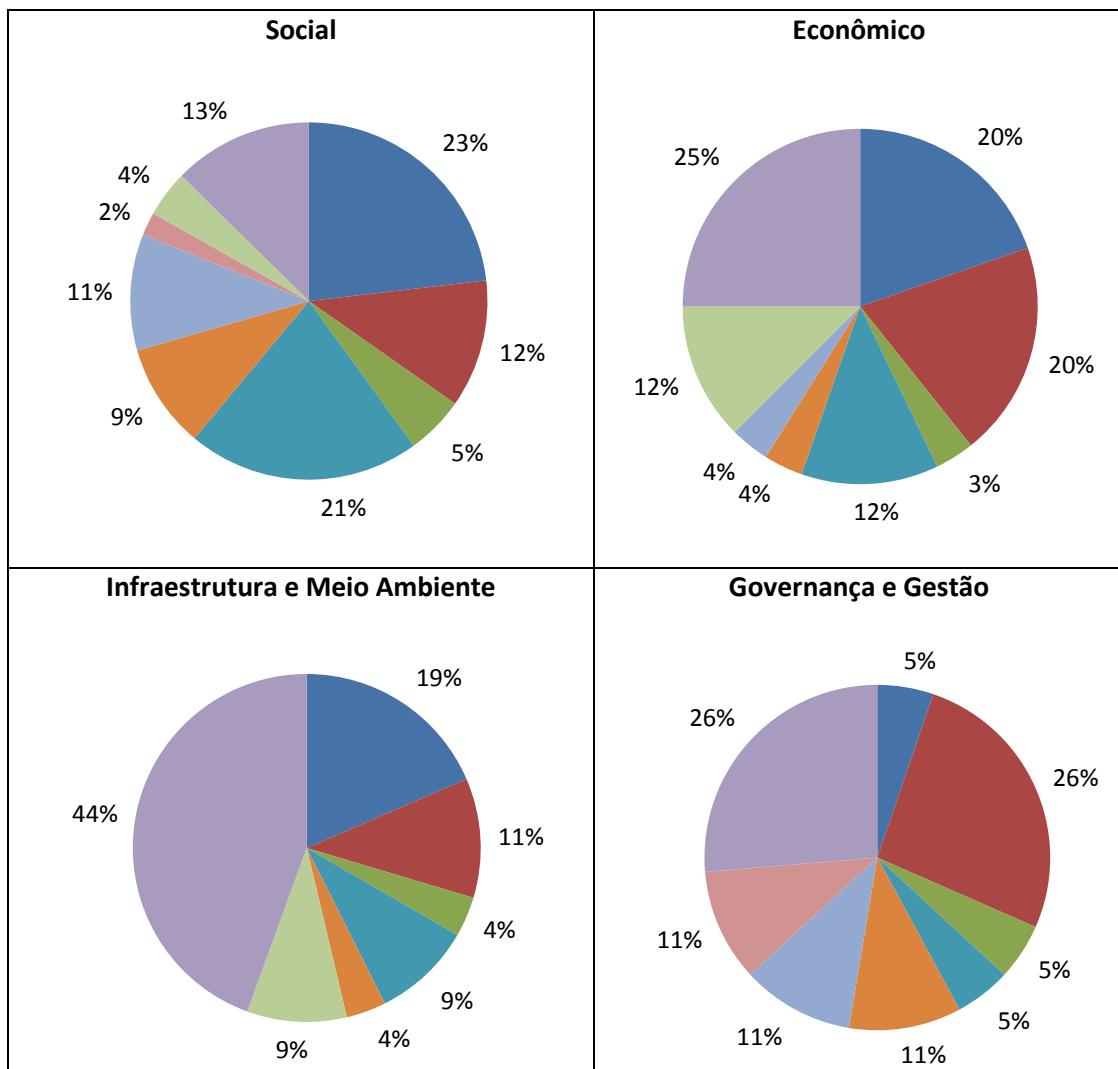
As categorias de análise referentes às forças, representadas no gráfico Eixo Social, conforme se observa na Figura 8, permitem informar que o alcance dos objetivos estratégicos estaria relacionado com maior ênfase às categorias “Ações e Políticas Públicas”, que dizem respeito à consolidação das políticas nesse eixo estratégico e à “Regionalização/Descentralização das Ações”, que se refere à estruturação dessa categoria. Essas, conforme representado no gráfico, assumem maior percentual em relação às demais categorias.

Com relação aos resultados verificados no gráfico do Eixo Econômico, as categorias que representam maior força para o alcance dos objetivos estratégicos do Governo se relacionam com “Temas Específicos”, referentes aos próprios temas de atuação dos órgãos, seguidos pelas categorias “Recursos Humanos” e “Ações e Políticas Públicas”, categorias importantes para o alcance dos objetivos estratégicos do Governo segundo as declarações reunidas no Eixo Econômico.

Uma análise sucinta dos resultados das categorias identificadas nas declarações de forças, expressas no gráfico com relação ao Eixo Meio Ambiente e Infraestrutura, permite verificar que a categoria “Temas Específicos” é a de maior frequência relativa, sobressaindo-se esse resultado com relação aos resultados das demais categorias e também aos resultados expressos nos gráficos dos demais eixos de atuação.

Com relação às categorias representadas no Eixo Governança e Gestão, verifica-se uma equilibrada e maior frequência relativa para as categorias “Temas Específicos” e “Recursos Humanos”, enquanto as categorias “Intersetorialidade”, “Reconhecimento Nacional” e “Participação/Comunicação com o Público-Alvo” assumem também importância para o alcance dos objetivos estratégicos de governo segundo esse eixo de atuação.

Figura 8: Gráfico das Categorias de Análise Forças – Declarações de Forças por Eixo



Legenda

- | | | |
|--------------------------------|---------------------------------------------|------------------------|
| ■ Ações e políticas públicas | ■ Recursos humanos | ■ Infraestrutura |
| ■ Orçamento | ■ Regionalização/Descentralização das Ações | ■ Intersectorialidade |
| ■ Participação do público alvo | ■ Reconhecimento nacional | ■ Captação de recursos |
| ■ Temas Específicos | | |

Fonte: Elaboração dos autores (2016)

ESTRATÉGIAS DE IMPLEMENTAÇÃO

Um dos grandes objetivos ao se propor a realização de Oficinas Temáticas para discussão de como transformar os objetivos estratégicos expressos no Mapa Estratégico do Governo em estratégias de implementação que contribuissem para a formulação dos programas do PPA era: "...refletir o processo de planejamento estratégico do Governo do Estado, permitindo que se percebam os necessários vínculos entre os programas e ações desenvolvidos no âmbito da Administração Estadual e os Objetivos Estratégicos e a Visão de Futuro que orientam a formulação dos instrumentos de planejamento público." (Marco Metodológico do PPA 2016-2019, p. 21).

Outro desafio deste PPA era integrar ao Plano o processo de planejamento dos Projetos Prioritários de Governo, monitorados intensivamente pela Secretaria-Geral de Governo (SGG), buscando superar a dicotomia entre o planejamento formal (PPA-LDO-LOA) e o informal (Projetos Prioritários, Acordo de Resultados, etc.), que vem caracterizando o Estado.

A pontuação inicial era de que as Estratégias de Implementação orientassem a formulação de Programas e Ações com características de Projetos Estratégicos, de forma que o Projeto Estratégico fosse igual a uma ação do PPA. Nesse sentido, os Departamentos da SEPLAN responsáveis tanto pelo PPA quanto pelo monitoramento dos projetos estratégicos (DEPLAN e Departamento de Projetos Estratégicos – DEPROJE) foram desde o início parceiros na realização das Oficinas. Também houve um acerto metodológico com a SGG e a consultoria que prestava assessoramento para que os resultados das Oficinas fossem aproveitados. Representantes da SGG e da consultoria também participaram e observaram a realização das Oficinas.

A estrutura dos programas proposta para o PPA 2016-2019 foi a mesma de planos anteriores e aderente à lei que regulamenta o PPA no Rio Grande do Sul. Nas reuniões realizadas pelos setorialistas junto aos órgãos, as Estratégias de Implementação foram apresentadas como insumo para a construção dos programas.

Não houve uma avaliação sistemática, pelo DEPLAN, de como essas estratégias foram incorporadas aos programas. No entanto, foi possível perceber que as Oficinas Temáticas oportunizaram uma integração entre órgãos e também foram uma das poucas oportunidades de discussão de problemas transversais. Algumas das estratégias de implementação resultantes da oficina estão no Quadro 4 a seguir, separadas por eixo. Essas foram as estratégias com maior número de votos na etapa final da Oficina, que se constituía na priorização das estratégias de implementação pelos coordenadores setoriais de cada área.

Quadro 4: Estratégias de Implementação mais votadas, por Eixo de Políticas Públicas

Eixo de Formulação e Execução	Estratégias de Implementação
Econômico	Fomentar o desenvolvimento rural sustentável.
	Implementar políticas de ampliação de investimentos privados no RS.
Social	Criar mecanismos de cooperação e integração intersetorial no desenvolvimento de políticas sociais regionalizadas com ênfase na igualdade de gênero, inclusão social e respeito às diversidades.
	Articular os órgãos estaduais para ações conjuntas de educação inclusiva, priorizando regiões e públicos de maior carência.
Infraestrutura e Ambiente	Racionalizar, padronizar e descentralizar os processos em consonância com o desenvolvimento regional sustentável, através do aprimoramento das ações de licenciamento, fiscalização, monitoramento e pesquisa ambiental, com um canal próprio de interlocução.
	Desenvolver política estadual para a gestão eficaz dos recursos hídricos, tanto urbano, como rural.
Governança e Gestão	Qualificar o processo de ingresso e alocação e promover a capacitação, formação, qualificação e motivação profissional dos agentes públicos para as suas atividades.
	Promover a articulação, integração e transversalidade entre as estruturas de governo que possuem diferentes papéis e responsabilidades visando o bem social.

Fonte: DEPLAN/SEPLAN-RS

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo de elaboração do Plano Plurianual no Rio Grande do Sul vem se tornando mais rico e complexo, com a crescente importância da base estratégica na definição de programas e ações. É possível observar a evolução da elaboração no sentido de tornar-se mais estratégica. Da mesma forma, constata-se o crescente esforço de integração entre os programas do Plano Plurianual e as prioridades de governo, expressas em instrumentos não formais de planejamento.

Em que pese a dificuldade de se avaliar o quanto das discussões efetuadas durante as Oficinas Temáticas foi de fato incorporado ao Plano, ou influenciou a elaboração de programas e ações dos órgãos participantes, foi possível perceber, inclusive através das manifestações dos presentes, a importância da realização das oficinas para apoiar a elaboração do PPA.

O exame das declarações de forças e fraquezas, por meio da identificação das categorias de análise subjacentes ou implícitas à atuação governamental, poderá orientar ações visando ao fortalecimento da atuação dos órgãos de acordo com os eixos estratégicos considerados.

O processo envolveu um número expressivo de participantes, uma grande equipe de organização, foi inovador e ousado para os padrões vigentes na elaboração dos PPAs anteriores, e oportunizou, entre outros: a disseminação do Mapa Estratégico no início do Governo; a percepção das particularidades de cada órgão pelos demais; a integração das diversas equipes de planejamento; a articulação com as prioridades de governo. Propiciou, ainda, a discussão dos temas em elevado nível, por servidores-chave na Administração estadual, em uma iniciativa inédita coordenada pelo Planejamento estadual.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Escola Virtual SOF. **Curso planejamento estratégico /** organização de Luiz Aires Maranhão Cerqueira. – Brasília: MP, SOF, 2015. 6v.; il.

GARCIA, R. C.. A reorganização do processo de planejamento do governo federal: o PPA 2000-2003. **Texto para Discussão**, n. 726. IPEA. Brasília, 2000. Disponível em http://www.ipea.gov.br/pub/td/td_2000/td_726.pdf.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. PPA: O que não é e o que pode ser. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**. Brasília, nº. 20, IPEA, 2012. p. 431-456.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. A estratégia em ação: balanced scorecard. Rio de Janeiro; Elsevier, 1997. 23ª reimpressão.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. **Mapas estratégicos - Balanced Scorecard: convertendo ativos intangíveis em resultados tangíveis**. Rio de Janeiro; Elsevier, 2004.

RIO GRANDE DO SUL. SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL (SEPLAN). **Marco Metodológico PPA 2016-2019**. Porto Alegre, 2015.

RIO GRANDE DO SUL. SECRETARIA DO PLANEJAMENTO GESTÃO E PARTICIPAÇÃO CIDADÃ (SEPLAG) e FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA (FEE). **RS 2030**: Agenda de Desenvolvimento Territorial. Porto Alegre, Volumes 1, 2 e 3. 2014.

A DIMENSÃO TERRITORIAL DO PLANO PLURIANUAL 2016-2019 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Bruno de Oliveira Lemos¹

Antonio Paulo Cargnin²

Suzana Beatriz de Oliveira³

Ana Maria de Aveline Bertê⁴

Resumo

O planejamento estatal passou por inúmeras transformações em escala mundial a partir da década de 1970. No Brasil, essas transformações apresentaram maior incidência a partir do final da década de 1980, com a redemocratização e a Constituição de 1988. Essa última instituiu o Plano Pluriannual (PPA) como planejamento de médio prazo, prevendo a regionalização das metas, diretrizes e objetivos da Administração Pública. No entanto, o sistema de planejamento instituído, constituído por PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), apresenta lacunas no que se refere ao planejamento de longo prazo, à territorialização do Plano e à articulação do planejamento nas escalas nacional, estadual e municipal. O PPA, em inúmeros casos, foi elaborado como um orçamento pluriannual, perdendo seu sentido estratégico. O artigo realiza uma síntese desses problemas e demonstra como o PPA 2016-2019 do Estado do Rio Grande do Sul procura avançar em algumas dessas questões, especialmente no que se refere à regionalização do Plano e aos subsídios que o planejamento de longo prazo podem fornecer.

Palavras-chave: planejamento territorial; Plano Pluriannual 2016-2019; Rio Grande do Sul

The Territorial Dimension of Rio Grande do Sul State's Pluriannual Plan 2016-2019

Abstract

State planning has gone through a number of transformations worldwide from the 1970's on. In Brazil, these transformations grew frequent in the 1980's with the return of democracy and the 1988 Constitution that created the Pluriannual Plan as a medium-term planning tool establishing the regionalization of goals, guidelines and objectives of the public administration. However, the planning system (Pluriannual Plan, Budget Guidelines Law, and Annual Budget Law) suffers from insufficiencies related to long-term planning, territorialization and planning articulation at the national, state and municipal levels. Pluriannual Plan has often been conceived of as a pluriannual budget and has lost much of its strategic dimension. This article presents a synthesis of these problems and shows that Rio Grande do Sul State's Pluriannual Plan 2016-2019 aims at presenting solutions to some of these questions, especially regarding the Plan's regionalization and the subsidies that long-term planning may offer.

Key-words: territorial planning, Pluriannual Plan 2016-2019, Rio Grande do Sul

¹ Geógrafo da SEPLAN/RS, Mestre em Geografia – POSGEA/UFRGS.

² Geógrafo da SEPLAN/RS; Diretor do Departamento de Planejamento Governamental – DEPLAN; Doutor em Geografia – POSGEA/UFRGS.

³ Geógrafa da SEPLAN/RS. Especialista em Geografia Ambiental – UFRGS.

⁴ Geógrafa da SEPLAN/RS. Mestre em Geografia – POSGEA/UFRGS.

INTRODUÇÃO

O planejamento estatal vem passando por inúmeras transformações decorrentes de processos políticos e econômicos, adequando-se às mudanças de enfoques e paradigmas. Essas mudanças adicionaram novos atores e encerraram o tradicional planejamento estatal autárquico anteriormente realizado, exigindo uma readequação do papel desempenhado pelo Estado.

O tradicional Estado provedor cedeu espaço para a atuação do Estado como articulador e gestor das políticas públicas. No Brasil, no que tange ao planejamento, a Constituição Federal de 1988 marca essa transformação. Representa o fim do planejamento centralizado na burocracia estatal envolvendo cada vez mais as unidades subnacionais e territórios selecionados. Na mesma linha, a democratização da sociedade brasileira incentiva as diversas formas de participação da Sociedade Civil no processo de planejamento, assim como das unidades subnacionais. Como resultado, um número cada vez maior de atores é envolvido no processo de planejamento e implementação das políticas públicas.

Considerando esses aspectos, o presente artigo tem o objetivo de abordar a dimensão territorial do Plano Plurianual 2016-2019 do Estado Rio Grande do Sul em dois processos fundamentais. O primeiro se refere à regionalização do Plano e à participação da sociedade, que possibilitam conhecer melhor o que foi programado para as regiões e que se tenha maior transparência nas ações públicas, na medida em que a população pode contribuir para o processo de elaboração. O segundo processo se refere à incorporação de dinâmicas territoriais de longo prazo no processo de elaboração e regionalização das políticas públicas. Essa alternativa, embora não prevista na legislação, agrupa um sentido de continuidade e aderência às dinâmicas que ditam desenvolvimento territorial, evitando a generalização e a setorialização do planejamento.

Dessa forma, o artigo, primeiramente, trata de como processos ocorridos em escala global impactam a ação do Estado. Esses processos se relacionam às transformações no planejamento estatal brasileiro, principalmente após a Constituição Federal de 1988, quando foi instituído o atual modelo de planejamento governamental.

Posteriormente, abordam-se as transformações no planejamento estatal brasileiro, destacando-se as principais diferenças entre os períodos anterior e posterior à redemocratização e levando em conta as principais dificuldades no que se refere à territorialização no contexto atual. Em seguida, são abordadas algumas questões metodológicas do PPA 2016-2019 do Rio Grande do Sul, demonstrando a forma de participação da sociedade e a regionalização do Plano, além de sua abordagem das dinâmicas territoriais de longo prazo, relacionando esses pontos aos processos supracitados. Por último, são tecidas algumas considerações finais sobre a temática.

A CRISE DO ESTADO PLANEJADOR E O ESTADO COMO GESTOR DO TERRITÓRIO

Em grandes linhas, pode-se afirmar que a crise do Estado planejador decorre de transformações ocorridas na escala global e de especificidades com que essas mudanças repercutiram em nosso País. Nesse sentido, pelo menos três processos são fundamentais para

o seu entendimento, a saber: a crescente democratização das sociedades ocidentais, a descentralização política e as transformações ocorridas no sistema capitalista.

O primeiro processo trata de uma maior democratização que a grande maioria das sociedades ocidentais tem experimentado. Respeitando-se as características e complexidades de cada caso, pode-se afirmar que, nos últimos trinta anos, várias sociedades realizaram a transição de regimes autoritários para regimes democráticos. Esse processo impacta no papel e nas funções desempenhadas pelo Estado e está ligado ao que Bobbio (1992, p. 26) define como função de mediador do Estado nos regimes democráticos, relacionado a uma socialização do Estado moderno. Embora democratização política não signifique a democratização da sociedade, pode-se dizer que os processos de socialização do Estado têm avançado nos períodos recentes. Isso se deve à queda de regimes autoritários, mas, além disso, ao desenvolvimento de várias formas de participação nas opções políticas e do crescimento das organizações de massa que exercem direta ou indiretamente algum poder político⁵.

Um segundo elemento de grande valor é a descentralização política, uma das importantes características das sociedades democráticas. Junto aos interesses nacionais, se alinham uma série de interesses das comunidades menores, para cuja obtenção são necessárias estruturas autônomas e descentralizadas. É nesse sentido que podemos relacionar descentralização política e democracia (ROVERSI-MONACO, 2010, p.335).

Outro processo fundamental se relaciona às mudanças ocorridas no capitalismo mundial. No período que sucedeu a Segunda Guerra Mundial, o sistema capitalista havia se alargado rapidamente, apoiado no padrão tecnológico da época, em novas relações de trabalho e em hábitos de consumo, constituindo uma construção hegemônica denominada fordista-keynesiana. A construção se apoiou no modelo de Estado de bem-estar social, que se caracterizava pela forte atuação na proteção social e na promoção das atividades econômicas. Esse modelo, que havia se sobressaído ao proposto pelo pensamento liberal, vigorou até o início da década de 70.

Entretanto, a partir da década de 60, a construção hegemônica fordista-keynesiana, que fundamentava o chamado *Estado Providência*, começou a mostrar sinais de esgotamento. O colapso do sistema mundial, acentuado pela crise do petróleo, contribuiu decisivamente para que se acelerasse o processo de substituição do sistema vigente desde o início do século. Houve uma rápida ascensão de um novo modelo de desenvolvimento baseado na flexibilidade do capital, dos processos, do trabalho, dos produtos e dos padrões de consumo. O novo modelo resultou na reorganização do mercado mundial e exigiu, também, profundas mudanças no padrão de regulamentação política. Com isso, aquele modelo de Estado não mais respondia adequadamente à nova demanda do capital (BENKO, 1996; HARVEY, 1993).

⁵ Segundo Bobbio (1992), a socialização do Estado que ocorre atualmente, ligada ao desenvolvimento das várias formas de participação nas opções políticas e do crescimento das organizações de massa, que exercem direta ou indiretamente algum poder político, não apagou a contraposição entre Sociedade Civil e Estado. Esse processo de socialização do Estado está ligado a um entendimento de que a esfera política está incluída em uma esfera muito mais ampla, a da Sociedade Civil, e que não existe decisão política que não esteja condicionada por aquilo que acontece na Sociedade Civil.

Todos esses processos culminaram na relativa perda de soberania do Estado-Nação para atores da Sociedade Civil e do Mercado, além das unidades subnacionais. O Estado passa a ter uma função muito mais de controle e regulação, de gestor do território, baseada na parceria entre todos os agentes do desenvolvimento, e, por meio de acordos construídos, as normas e ações são estabelecidas, e responsabilidades e competências são definidas (BECKER, 2009).

Com essas características, no cenário contemporâneo, as ações estatais não podem se restringir mais ao Estado nacional centralizado. Faz-se necessária a articulação entre as autoridades nacionais, regionais e locais, assim como com os atores da Sociedade Civil, para a efetividade das ações do Estado sobre os diversos territórios.

O PLANEJAMENTO TERRITORIAL BRASILEIRO NO PERÍODO PRÉ-CONSTITUIÇÃO DE 1988

O planejamento estatal brasileiro teve seu início a partir de tentativas de organizar a economia. Pode-se considerar o chamado *Niemeyer Report*, elaborado pelo britânico Otto Niemeyer, a convite do Governo Brasileiro e publicado em 1931, como o primeiro relatório sistemático com uma avaliação da estrutura econômica brasileira. Posteriormente, merece destaque a chamada Missão *Cooke*, formada por técnicos americanos, patrocinados pelos governos brasileiro e americano, entre os anos de 1942 e 1945. Já no ano de 1947, destaca-se a elaboração do Plano SALTE, durante o Governo Eurico Gaspar Dutra. Esse pode ser considerado o primeiro plano econômico de maior amplitude, que estruturava um conjunto de sugestões setoriais nas áreas da Saúde, Alimentação, Transportes e Energia, demonstrando a ampliação da participação do Estado no projeto de desenvolvimento (CARGNIN, 2012).

Outro momento marcante foi o da criação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no ano de 1938, resultado da fusão do Instituto Nacional de Estatística (INE) e do Conselho Nacional de Geografia (CNG). A criação proporcionou a centralização da geografia e da estatística nacional, dotando o País de um sistema cartográfico confiável (COSTA, 2001, p.47-48).

Nos anos 50, o getulismo impôs ao Estado Nacional um papel de forte indução à industrialização, com a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDE) e da Petróleo Brasileiro S.S. (PETROBRAS), ambos com fortes repercussões territoriais. No período de 1951 a 1953, o trabalho da Comissão Econômica Conjunta Brasil-Estados Unidos resultou em um completo levantamento sobre a economia brasileira, tendo formulado vários projetos de infraestrutura. Entre os efeitos indiretos desse trabalho está a criação do BNDE, visando planejar e financiar projetos de desenvolvimento para o País (CARGNIN, 2012, 17-18).

Entre os anos de 1953 e 1955, a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e o BNDE também realizaram um grande esforço para o planejamento da economia brasileira, que influenciou diretamente o planejamento futuro, especialmente a elaboração do Plano de Metas, no ano de 1956, durante o Governo Juscelino Kubitschek. O Plano de Metas pode ser considerado como a primeira ação sistemática do Estado para o planejamento territorial, uma vez que integrava temas referentes à energia, ao transporte e à indústria e, destacadamente, propunha a construção de Brasília (BRASIL/MPOG, 2002, p.12).

Ainda sob influência desenvolvimentista e mediante um contexto de pressões sociais originadas pelo agravamento do subdesenvolvimento do Nordeste brasileiro, no ano de 1956, através do Decreto nº 40.554, foi criado o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN). O Grupo incorporava a Comissão de Investimentos do Nordeste, criada no então Ministério de Viação e Obras Públicas no ano de 1954 e, de suas iniciativas, resultou a criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) no ano de 1959.

Essa experiência foi interrompida com o golpe militar de 1964, quando a SUDENE sofreu uma forte intervenção e teve modificadas suas diretrizes, perdendo autonomia e legitimidade. Nesse tempo, os investimentos foram transferidos para outras atividades econômicas e regiões brasileiras, quando foram criadas as demais superintendências de desenvolvimento (CARGNIN, 2012)⁶.

A partir de 1964, o desenvolvimentismo brasileiro perdeu seu componente populista e passou a ter um caráter nitidamente autoritário. De acordo com Pereira (1996, p.37), foram incorporadas novas estratégias que se somaram à quase esgotada capacidade de substituir importações. Os militares, com um pacto político que excluía trabalhadores e a esquerda progressista, incrementaram as políticas protecionistas e incentivaram a exportação de produtos industriais. Foram organizados instrumentos burocráticos, destacando-se as regras para elaboração e controle do orçamento público, delegação de autoridade e, principalmente, para o desenvolvimento de uma tecnoburocracia qualificada.

Em 1972, o I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) deu início à fase denominada de *milagre brasileiro*, com grande crescimento econômico e derrame de capital externo, permeado por estratégias geopolíticas, unindo o território ao poder central através de um grande esforço de integração nacional. O II PND, parcialmente implantado a partir de 1975, consolidou esse esforço, com ações relacionadas à infraestrutura de transportes e energia e, principalmente, com a forte presença intervencionista do Estado, que ficava evidente na criação de centenas de empresas estatais.

Esses planos representaram o auge do planejamento territorial no Brasil. O I PND previa a integração do território nacional, especialmente do Nordeste e da região Amazônica, através da implantação do Programa de Integração Nacional (PIN), da intensificação de projetos de infraestrutura, especialmente no setor de transportes (Transamazônica) e irrigação (GREMAUD; PIRES, 1999).

⁶ A Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) foi criada no ano de 1959 e extinta no ano de 2001, tendo sido recriada pela Lei Complementar nº 125, de 3 de janeiro de 2007. Entre os principais instrumentos da SUDENE estão o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) e o Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE). A Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) foi criada no ano de 1966 e extinta no ano de 2001, quando foi substituída pela Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA). Em 2007, a SUDAM foi recriada e incorporou a estrutura da ADA, passando a funcionar com recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) e do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA). A Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO) foi criada no ano de 1967 e funcionou até o ano de 1990. Em 2009, a SUDECO foi recriada, passando a operar, em 2011, com recursos do Fundo Constitucional do Centro-Oeste (FCO). A Superintendência do Desenvolvimento do Sul (SUDESUL) foi criada no ano de 1967 e esteve ativa até o ano de 1990. Já a Superintendência do Desenvolvimento da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA) foi criada no ano de 1967 e funciona até os dias atuais.

A desconcentração industrial foi uma das prioridades do II PND, com os incentivos aos polos regionais. No Brasil, regiões foram privilegiadas pelos governos com uma série de facilidades, recebendo fluxos de investimentos para a implantação de indústrias e criação de infraestrutura. O II PND (1975-1979) do Governo Geisel buscava modernizar essas regiões através da adoção do modelo dos polos de crescimento pelas superintendências de desenvolvimento regional. Para Becker e Egler (2011, p.148):

Sob a perspectiva da acumulação capitalista, a ideologia dos polos de desenvolvimento mostrou-se o modelo mais adequado para a organização do território proposta pelo Estado autoritário, uma vez que envolvia a criação de lugares privilegiados, capazes de interligar os circuitos nacionais e internacionais de fluxos financeiros e de mercadorias. (BECKER; EGLER, 2011, p.148)

A crise do petróleo, que teve seu auge em 1979, marcou o fim do desenvolvimentismo no Brasil e, também, o esvaziamento das políticas governamentais relacionadas ao território, tornando as iniciativas posteriores meramente formais. A partir desse momento, os esforços foram direcionados para outras temáticas como a redemocratização brasileira, a crise monetária, o combate à inflação, a questão da dívida externa e a busca de novas estratégias de desenvolvimento. Somente a partir do final da década de 80 é que se criam as condições para a retomada do planejamento.

O PLANEJAMENTO TERRITORIAL BRASILEIRO PÓS-CONSTITUIÇÃO DE 1988

A Constituição Brasileira, publicada em 1988, consagrou o regime democrático e modificou o regramento básico do poder vigente no País até aquele momento. Do ponto de vista do planejamento governamental, uma das principais modificações introduzidas pela Constituição foi a instituição do Plano Plurianual (PPA)⁷ como principal instrumento de planejamento de médio prazo.

Esse ato teve como escopo, de acordo com o artigo 165, estabelecer “[...] de forma regionalizada, as 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”. No Rio Grande do Sul, essa determinação foi reforçada pela Constituição Estadual de 1989 que, em seu artigo 149, determina que “[...] a lei que aprovar o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas, quantificados física e financeiramente [...]” para programas de todos os órgãos da administração estadual. Essas determinações constitucionais permitiram pensar o Plano Plurianual de forma articulada com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei do Orçamento Anual (LOA), instrumentos de médio e curto prazo, a serem submetidos à apreciação do Poder Legislativo (CARGNIN, 2012, 19-20).

Entretanto, só a partir da estabilidade econômica, obtida em 1994, com o Plano Real, foram criadas as condições para a retomada dos planejamentos governamental e territorial.

⁷ O PPA é concebido para o lapso de tempo que vai do segundo ano de mandato presidencial ao primeiro ano de mandato subsequente (art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias).

No que tange ao planejamento territorial, iniciativas como o Programa Brasil em Ação⁸ e, posteriormente, o Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento⁹, foram pioneiras. Esses estudos reintroduziram uma visão integrada do desenvolvimento, que considerava fluxos e a integração das diferentes regiões brasileiras, a partir dos grande eixos de integração.

Também merecem destaque para o reposicionamento do planejamento territorial a criação do programa de atenção às *Regiões Diferenciadas*, cujos estudos remontam a 1995, atendendo a um conjunto de regiões menos desenvolvidas e, mais tarde, no ano de 1999, a criação do Ministério da Integração Nacional (MI). A partir de então o MI assume efetivamente a pauta do planejamento territorial, e são exemplos da sua atuação a organização do Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável de Mesorregiões Diferenciadas, a construção da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e dos estudos para a elaboração da Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT)¹⁰.

A esses importantes marcos pode ser somado o amplo estudo, contratado em 2007, com o objetivo de subsidiar a dimensão territorial na elaboração do Plano Plurianual 2008-2011, denominado Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento. Contudo, o estudo não chegou a influenciar, como era esperado, a elaboração do Plano Plurianual 2008-2011, o qual, na prática, não incorporou nenhum dos avanços ali propostos.

Já no que diz respeito ao Plano Plurianual, pode-se afirmar que o primeiro PPA, que abrangeu o período 1991-1995, tornou-se apenas uma peça destinada a cumprir a recente exigência constitucional, tendo sido concebido com um forte viés economicista, ao se considerar o planejamento apenas como uma técnica para racionalizar a aplicação exclusiva de recursos econômicos, entendidos como os únicos utilizados no processo de governar. São ignorados os recursos políticos, organizacionais, de conhecimento e informação no planejamento. Essa concepção se reflete no primeiro PPA federal (1991-1995), semelhante a um Orçamento Plurianual de Investimento, o que parcialmente também ocorre com o segundo PPA (1996-1999) (GARCIA, 2000).

O PPA 2000-2003 marca a reorganização do sistema de planejamento brasileiro, com a introdução do Programa como unidade básica de organização do PPA, elaboração dos programas a partir de problemas precisamente identificados e integração dos programas por ações, com o desdobramento desses programas em projetos e atividades, aos quais seria atribuído um produto, com sua respectiva meta (GARCIA, 2000).

O modelo de planejamento surgido a partir do PPA 2000-2003 tem como principal virtude procurar romper com o modelo economicista de racionalização dos recursos

⁸ O Programa Brasil em Ação foi lançado em agosto de 1996, priorizando 42 empreendimentos voltados à promoção do desenvolvimento do País. A partir de 1999, o Brasil em Ação foi ampliado, incorporando outros 16 empreendimentos.

⁹ O Estudo foi contratado em 1997 pelo Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, em parceria com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

¹⁰ É importante registrar que, mesmo tendo iniciado em um mesmo período e, em alguns aspectos, tendo influenciado a construção da PNDR, a discussão da PNOT ainda não chegou a bom termo. No ano de 2006, foi apresentada uma proposta inicial e, a partir desse momento, as discussões foram interrompidas.

econômicos, ou de planejamento como processo estritamente orçamentário, procurando a resolução dos problemas surgidos na sociedade a partir de programas.

Os PPAs 2004-2007 e 2008-2011 continuaram o modelo de planejamento por programa. Entretanto, na prática, como enfatiza Garcia (2012, p.442), esses instrumentos de planejamento acabaram por refletir *feudos corporativo-burocráticos*, com ações fortemente setorizadas e cada vez mais *orçamentarizadas*.

No PPA 2012-2015¹¹ houve um esforço para solucionar a rígida vinculação entre PPA e orçamento, com a introdução dos Programas Temáticos no PPA. Entretanto, os resultados obtidos ainda parecem muito longe do esperado, especialmente no que tange à dimensão territorial, cuja expressão nesse PPA foi ínfima.

Assim, considerando todos esses elementos, pode-se afirmar que os avanços para territorializar o planejamento governamental no âmbito federal ainda estão muito mais no campo do discurso do que no das práticas. Os esforços têm sido suplantados pelo processo, e muitos são os motivos desses insucessos. Dentre esses, podem ser citados a falta de prioridade política dada à temática, a tradição setorial da execução do planejamento e, mesmo, a falta de quadros técnicos preparados para sustentar o debate junto à estrutura de governo.

Além disso, Governo Federal, estados e municípios acabaram por criar seus próprios PPAs de forma independente, sem uma maior articulação entre os planos das diferentes escalas. A questão temporal também é um importante problema, pois o planejamento de longo prazo acabou por ficar em segundo plano, o que prejudica o diagnóstico de dinâmicas territoriais mais lentas, não abarcadas pelos quatro anos do Plano Plurianual.

Essas características dificultam a adequação do planejamento governamental às diferentes realidades regionais. Embora o PPA preveja a regionalização das diretrizes, objetivos e metas, muitas vezes os programas não são pensados de forma a se adequarem às dinâmicas territoriais.

A DIMENSÃO TERRITORIAL DO PPA 2016-2019 DO RIO GRANDE DO SUL

O Rio Grande do Sul tem sido protagonista no sentido de estabelecer vínculos territoriais para suas políticas públicas que, de diferentes formas, têm se refletido nas últimas edições do PPA. Além da disposição constitucional, contribuiu para a priorização da temática na agenda política do Estado a percepção constituída no final da década de 80 de que a chamada Metade Sul poderia se constituir em uma região que se singularizava pelo contínuo empobrecimento, necessitando de políticas públicas diferenciadas.

Outro fator relevante foi a criação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES), formalizada pela Lei nº 10.283, de 17 de outubro de 1994, que adicionou um fórum permanente e autônomo de discussão e decisão a respeito de políticas e ações que visam ao desenvolvimento regional. A partir de então, vários recortes territoriais têm sido objeto de políticas públicas específicas, e a dimensão territorial sempre esteve presente entre os eixos ou objetivos estratégicos dos Governos.

¹¹ Para uma análise mais completa dos debates sobre o PPA 2012-2015, consultar Navarro, Santos, Franke (2012) e Paulo (2013).

Assim, já a edição do Plano Plurianual 1996-1999 apresentava um canal de participação da sociedade que, por meio dos COREDEs, encaminhava demandas regionais para o processo de planejamento. A partir de então, embora esses mecanismos tenham se modificado, a participação da sociedade no processo de planejamento tem se mantido presente.

Do ponto de vista das escalas utilizadas, até o Plano 2004-2007, a participação da sociedade era pautada pela regionalização dos COREDEs. O Plano 2008-2011 introduziu a regionalização das Regiões Funcionais de Planejamento, que se constitui na agregação dos COREDEs e passou a ser utilizada de forma complementar, significando na prática a adoção de uma abordagem multiescalar¹².

O processo de elaboração do PPA 2016-2019, conforme demonstra a Figura 1, teve início com a definição da Base Estratégica, validada pelo núcleo central do Governo. A Base Estratégica apresentou a visão de futuro e os objetivos estratégicos do Governo para o período. O Mapa Estratégico definiu 19 objetivos divididos em 4 eixos de Governo: Econômico, Social, Infraestrutura e Ambiente, e Governança e Gestão. Esses objetivos devem contribuir para a construção da visão de futuro: *Viver um novo ciclo de desenvolvimento sustentável e de qualidade de vida no Estado do Rio Grande do Sul*.

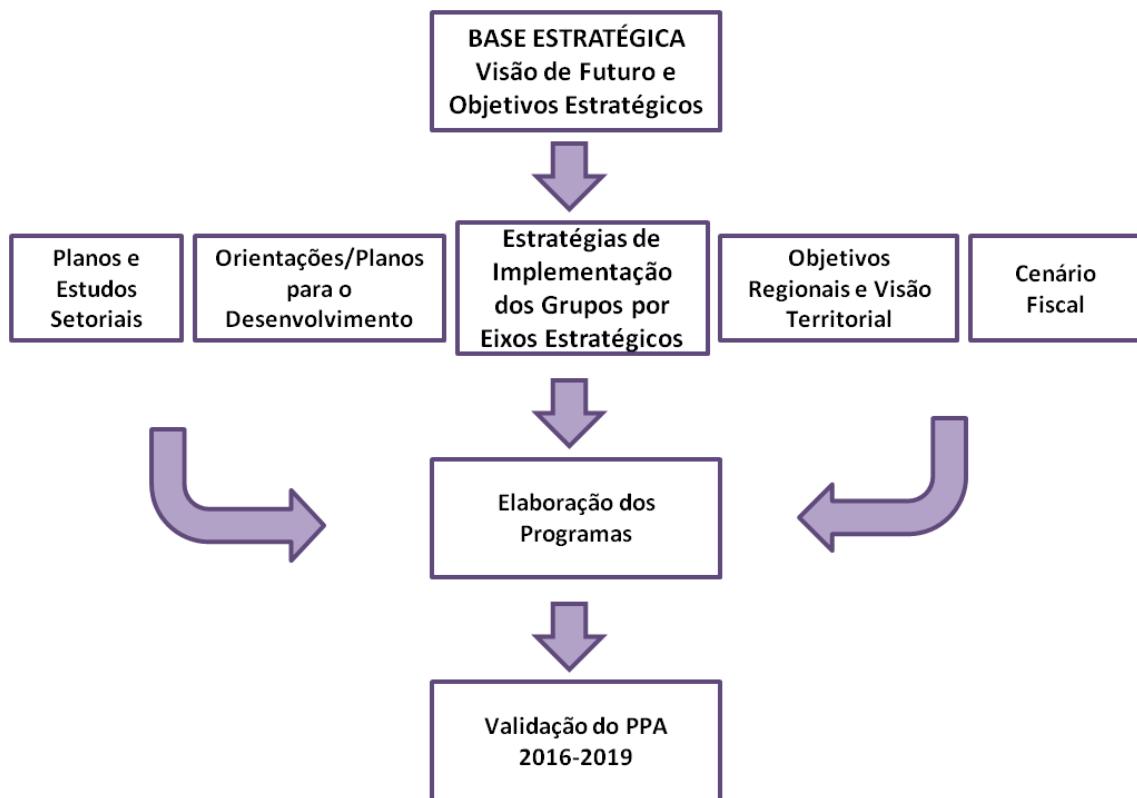
Para garantir o vínculo dos programas e ações de governo com a Base Estratégica, evitando o descolamento entre a visão do Governo e o Plano, foram realizadas, entre os dias 15 e 24 de abril de 2015, quatro Oficinas Temáticas, uma para cada Eixo do Mapa Estratégico, para a elaboração de Estratégias de Implementação¹³ a partir desses objetivos, reunindo as equipes técnicas das Secretarias de Estado. Além da definição das Estratégias de Implementação do Plano, o objetivo dessas oficinas foi o de promover a transversalidade em sua elaboração, também apontando ações estratégicas para a realização dos objetivos que constam no Mapa Estratégico de Governo.

Essas Estratégias, definidas nas Oficinas, foram desdobradas posteriormente na elaboração dos programas e na identificação dos projetos estratégicos do Governo, em oficinas reunindo as equipes técnicas e dirigentes das Secretarias, vinculando os programas e ações aos objetivos do Mapa Estratégico de Governo. Esse processo também permitiu a identificação dos projetos estratégicos no próprio processo de elaboração dos programas e ações, evitando o descolamento entre a elaboração e o acompanhamento dos projetos prioritários do Governo e o planejamento em seu sentido mais amplo.

¹² As Regiões Funcionais de Planejamento foram propostas pelo Estudo de Desenvolvimento Regional e Logística do RS – Rumos 2015, contratado em 2003 pela então Secretaria da Coordenação e Planejamento, a partir do agrupamento de COREDEs, como uma escala mais agregada que possibilita o tratamento de temas de interesse regional. A regionalização, juntamente com a dos COREDEs, passou a ser utilizada para o planejamento das ações governamentais, no Orçamento do Estado e no Plano Plurianual.

¹³ Traduzem a Orientação Estratégica do Governo em linhas de ação e indicam o modo como o Governo busca alcançar cada objetivo estratégico, constituindo a base para a formulação dos Programas.

Figura 1. Processo de elaboração do PPA 2016-2019 do Estado do Rio Grande do Sul

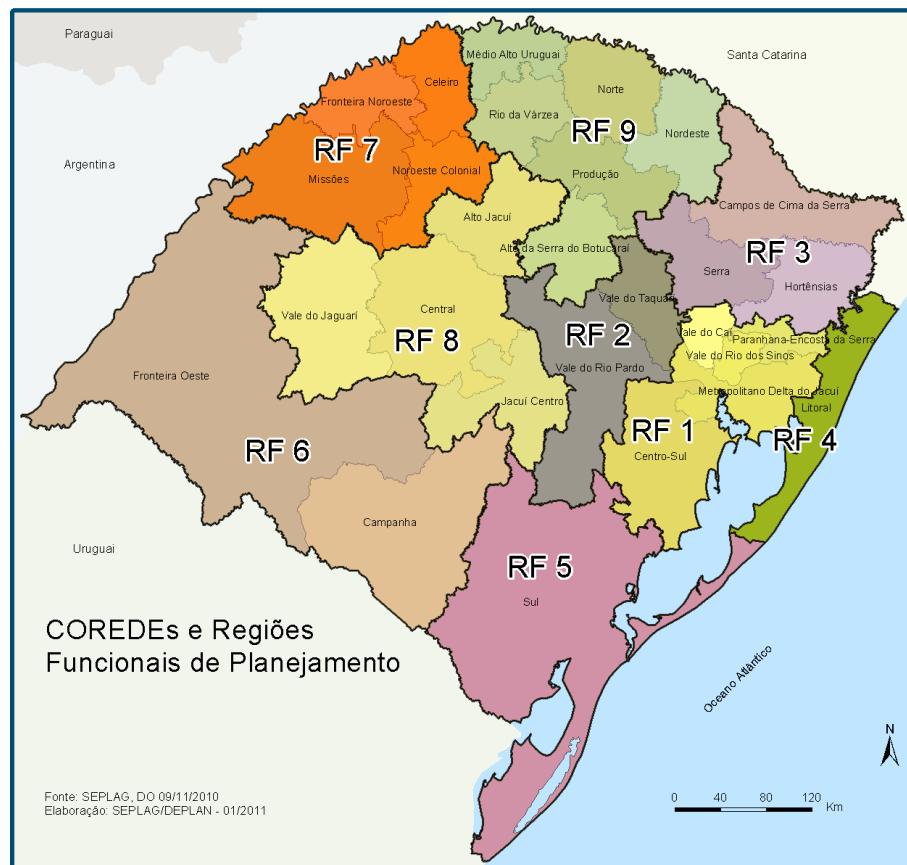


Fonte: SEPLAN/RS

No que se refere à questão territorial, o PPA 2016-2019 do Estado do Rio Grande do Sul procurou avançar em vários aspectos, incorporando os objetivos regionais e a visão territorial diretamente na elaboração dos programas, conforme observado na Figura 1. Um primeiro avanço deste PPA trata da forma de participação da sociedade e das regiões, no sentido de propor que a participação ultrapasse as demandas pontuais, que têm colocado as regiões como *clientes* do Plano. Essa forma tradicional de recolher demandas tem gerado frustrações, uma vez que o PPA é uma peça de planejamento que trata dos programas e ações do Governo nos próximos quatro anos, não respondendo por demandas orçamentárias. Assim, o PPA 2016-2019 busca resgatar o sentido estratégico, propondo a participação sobre a diferenciação regional e prioridade dos objetivos estratégicos de governo, que refletem os problemas e oportunidades para o desenvolvimento das Regiões.

Para garantir a internalização das propostas das regiões, oriundas dos Fóruns Regionais ocorridos nas nove Regiões Funcionais de Planejamento do Estado, os objetivos regionais foram encaminhados aos órgãos do Estado no início do processo de planejamento. Assim, os programas e ações do PPA levaram em conta as diferentes especificidades regionais indicadas pelas nove Regiões Funcionais. Os subsídios fornecidos pelas Regiões orientaram tanto a elaboração dos programas e ações quanto a definição das metas por COREDE ou Região Funcional. Posteriormente, a incorporação dos objetivos regionais ao processo de elaboração do PPA foi apresentada ao Fórum dos COREDEs, em julho de 2015.

Figura 2: Regiões dos COREDEs e Regiões Funcionais de Planejamento



No que se refere à regionalização do Plano, os atores¹⁴ das Secretarias de Estado foram capacitados para desencadearem um processo de regionalização de produtos e metas durante o processo de elaboração de programas e ações¹⁵. As escalas utilizadas foram municípios, COREDEs e Regiões Funcionais, apresentadas na Figura 2, e os resultados foram apresentados em nove Cadernos de Regionalização, entregues após o protocolo do PPA na Assembleia Legislativa.

Outro aspecto que merece destaque é a incorporação das análises existentes sobre a dinâmica territorial gaúcha, como forma de o Plano não negligenciar dinâmicas territoriais de longo prazo e considerar as diferentes possibilidades de agendas que se colocam no território. Para tanto, é usado como subsídio para sua elaboração o documento *RS 2030: Agenda de Desenvolvimento Territorial*, elaborado no ano de 2014, no qual consta uma série de estudos prospectivos sobre a dinâmica territorial do Estado do Rio Grande do Sul, propondo temas estruturadores do desenvolvimento territorial, que se constituem em relevantes insumos para a elaboração e regionalização das diretrizes, objetivos e metas do Plano Plurianual.

¹⁴ O Decreto nº 52.287, de 11 de março de 2015, instituiu o Sistema de Elaboração, Acompanhamento e Revisão do Plano Plurianual (SISPLAG) que, entre outras providências, constituiu a rede de elaboração e acompanhamento do Plano, nomeando representantes setoriais e coordenadores de órgãos.

¹⁵ É importante afirmar que são regionalizados apenas os programas finalísticos, que se destinam à resolução de problemas da sociedade ou ao aproveitamento de oportunidades, tendo seus resultados medidos e avaliados por indicadores específicos.

A primeira dinâmica territorial diagnosticada no âmbito do RS 2030 é a expansão da concentração econômica do Eixo Porto Alegre-Caxias do Sul em direção à região central do Estado, mas principalmente em direção à região de Passo Fundo, mais ao norte. Essa expansão pode ser observada a partir da análise territorial de alguns indicadores, como o Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE)¹⁶, da renda média dos municípios do RS e da distribuição dos empregos de média-alta tecnologia do Estado. Esse processo também parece estar ligado ao fenômeno de *desconcentração concentrada*¹⁷ do Eixo Porto Alegre-Caxias do Sul, com a ampliação do campo aglomerativo industrial.

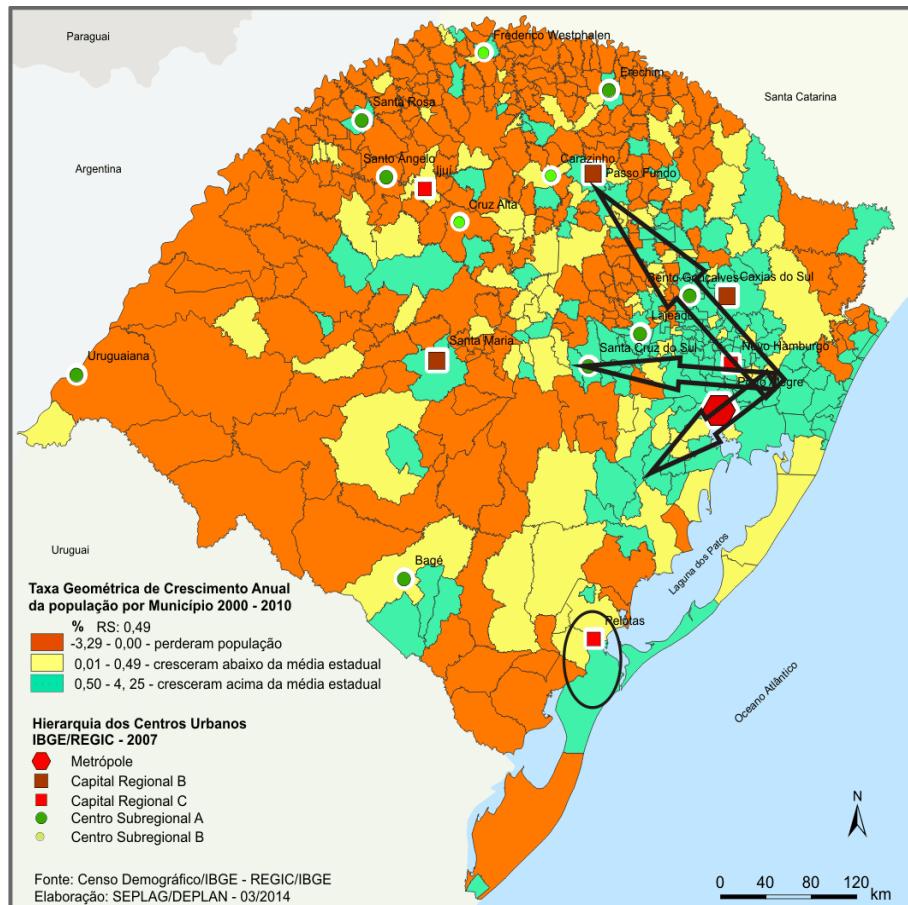
A segunda dinâmica territorial observada é um esvaziamento populacional, principalmente dos municípios da faixa de fronteira. O Rio Grande do Sul é o estado cuja população teve o menor crescimento no período 2000-2010, com uma taxa de 0,49% ao ano. Os fatores preponderantes para esse aspecto são o declínio da taxa de fecundidade, de mortalidade e o aumento da expectativa de vida. Os municípios da faixa de fronteira são os mais afetados por esse processo, pois apresentam perda de população jovem para outras regiões do Estado devido a diferentes fatores, como a importante participação de mão de obra rural nos municípios ao norte e a estagnação dos centros urbanos na região de fronteira da Metade Sul. Esses aspectos demandam políticas públicas, especialmente nas áreas da saúde e da educação, que levem em conta regionalmente o envelhecimento da população. Além disso, fazem-se necessárias políticas para a dinamização econômica dos municípios da faixa de fronteira.

Uma terceira dinâmica territorial importante é a realização de investimentos em novas áreas, como o Polo Naval de Rio Grande. Esses investimentos resultaram em um crescimento substancial no número de empregados na indústria de transformação do município de Rio Grande, especialmente nos segmentos de material de transporte e petroquímico. No entanto, a atração populacional exercida por esses novos investimentos demanda também a adequação de políticas públicas que priorizem a habitação e o saneamento nessas regiões.

¹⁶ O Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE), elaborado pela Fundação de Economia e Estatística (FEE), é um índice sintético que tem por objetivo medir o grau de desenvolvimento dos municípios do Rio Grande do Sul. O IDESE é o resultado da agregação de três blocos de indicadores. Para cada uma das variáveis componentes dos blocos é calculado um Índice, entre 0 (nenhum desenvolvimento) e 1 (desenvolvimento total), que indica a posição relativa para os municípios. São fixados, a partir disso, valores de referência máximo (1) e mínimo (0) de cada variável. O índice final de cada bloco é a média aritmética dos índices dos seus sub-blocos. Considera-se a classificação do índice em alto (acima de 0,800), médio (entre 0,500 e 0,799) e baixo (abaixo de 0,499) nível de desenvolvimento. O IDESE considera, no total, um conjunto de 12 indicadores dividido em três blocos: Educação, Renda e Saúde.

¹⁷ O conceito de desconcentração concentrada foi introduzido em estudos realizados no plano nacional por Azzoni (1986) e avançou através de análises posteriores. No Rio Grande do Sul, em estudos realizados no início da década de 90, Alonso e Bandeira (1990) aplicaram o conceito ao analisarem a expansão industrial da Região Metropolitana de Porto Alegre, a partir das melhorias de transporte e comunicação, possibilitando a "ampliação do campo aglomerativo".

Figura 3: Síntese das dinâmicas territoriais observadas no RS 2030



Essas dinâmicas territoriais observadas no RS 2030 forneceram subsídios para a elaboração dos programas e ações do PPA 2016-2019 do Rio Grande do Sul, levando em conta as necessidades regionais e procurando avançar em relação à regionalização das diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública. Além disso, ofereceram uma visão de longo prazo para o planejamento governamental, que constitucionalmente se restringe ao médio e curto prazo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O planejamento autárquico não é mais uma alternativa viável e aceitável no contexto atual. Essa forma de atuação não se adéqua às novas características do Estado, a partir da redemocratização do País e do empoderamento da Sociedade Civil. Nesse sentido, a promoção e a qualificação da participação e a regionalização das ações de Governo são elementos fundamentais para qualificar o planejamento.

Embora se trate de uma temática em que os avanços têm sido poucos e muito lentos, pode-se afirmar que o PPA 2016-2019 do Estado do Rio Grande do Sul apresenta alguns progressos em relação à sua dimensão territorial. Os aspectos mais destacados estão no aperfeiçoamento da interlocução com os COREDEs como esfera de participação da Sociedade Civil, a identificação de dinâmicas territoriais de longo prazo como forma de subsidiar o Plano

e o cuidado metodológico com a efetiva regionalização dos programas e ações durante o processo de elaboração do Plano.

No que tange aos mecanismos de participação nos PPAs, a experiência do Estado do Rio Grande do Sul tem demonstrado que o processo ainda necessita de muitos avanços. Um dos aspectos mais relevantes é esclarecer a sociedade sobre as características e o papel do instrumento que se está construindo. Isso porque existe uma tendência de se promover uma discussão sobre demandas pontuais e, com isso, *orçamentarizar* o planejamento. Entretanto, há de se ter o cuidado para que as contribuições não se tornem genéricas e sirvam somente para cumprir o *rito da participação*.

Nesse sentido, uma discussão mais aprofundada com a sociedade sobre a base estratégica do plano que se está construindo é fundamental. A inserção de uma visão de longo prazo sobre o futuro do Estado e a promoção do debate sobre as estratégias de desenvolvimento das regiões pode orientar o processo, qualificar os debates regionais e orientar a construção de políticas setoriais para o território.

Entretanto, o principal avanço observado, no caso do Rio Grande do Sul, é a afirmação da regionalização dos programas e ações de governo. A publicação de Cadernos de Regionalização, contendo territorialidade de 40% do Plano, permite que a sociedade se aproprie do mesmo e, por outro lado, que os órgãos setoriais de governo qualifiquem seu planejamento conforme as diferenças regionais.

REFERÊNCIAS

ALONSO, J. A. F.; BANDEIRA, P. S. Crescimento Inter-Regional no Rio Grande do Sul, nos Anos 80. In: FEE - **A Economia Gaúcha nos Anos 80**. Porto Alegre, tomo 1, p. 67-130, 1990.

AZZONI, C. R.. Indústria e Reversão da Polarização no Brasil. São Paulo, USP, **Ensaios Econômicos**, nº 58, 1986.

BECKER, B.; EGLER, C. A. G. **Brasil**: uma nova potência regional na economia mundo. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 2011. 8ª Edição.

BECKER, B. A geopolítica na virada do milênio: logística e desenvolvimento sustentável. In: CASTRO, I. E.; GOMES, P.C.C.; CORRÊA, R. L. **Geografia**: conceitos e temas. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 2009.

BENKO, G. **Economia, espaço e globalização na aurora do século XXI**. São Paulo: Editora Hucitec. 1996.

BOBBIO, N. **Estado, governo, sociedade**: para uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1992. 4ª Edição.

BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO (MPOG). **O Desafio do Planejamento Territorial**. Brasília, MPOG, 2002. 32 p.

GARCIA, R. C.. A reorganização do processo de planejamento do governo federal: o PPA 2000-2003. **Texto para Discussão**, n. 726. IPEA. Brasília, 2000. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/pub/td/td_2000/td_726.pdf.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. PPA: O que não é e o que pode ser. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**. Brasília, nº. 20, IPEA, 2012. p. 431-456.

CARGNIN, A. P. A dimensão territorial no planejamento governamental brasileiro: avanços e limitações na elaboração dos Planos Plurianuais. **I Seminário Reforma de Estado e Território: Integração Sul-Americana e Gestão do Território**. Porto Alegre, UFRGS/POSGEA, 2007.

_____. A dimensão territorial do planejamento governamental brasileiro: efeitos das políticas de desenvolvimento regional no Estado Rio Grande do Sul. **Revista Inclusão Social**. Brasília, 2012. p. 13-32.

COSTA, W. M. da. **O Estado e as políticas territoriais no Brasil**. São Paulo, Edusp, Contexto, 2001. p.83.

FURTADO, C.. Uma política de desenvolvimento para o Nordeste. **Novos Estudos CEBRAP**. São Paulo, v.1, 1981. p.12-19.

GREMAUD, A. P.; PIRES, J. M. “Metas e Bases” e I Plano Nacional de Desenvolvimento – I PND (1970-1974). In: KON, A. (org). **Planejamento no Brasil II**. São Paulo: Editora Perspectiva. 1999.

GUIMARÃES NETO, L. O planejamento regional no Nordeste: notas para uma avaliação. In: KON, A. (org). **Planejamento no Brasil II**. São Paulo: Editora Perspectiva. 1999.

HARVEY, D.. **Condição Pós-Moderna**. São Paulo, Loyola, 1993. 349

HOBSBAWM, E. **Era dos Extremos: o breve século XX (1914-1991)**. São Paulo: Companhia das Letras. 2009.

KON, A. Introdução: A experiência brasileira de planejamento público federal. In: KON, A. (org). **Planejamento no Brasil II**. São Paulo: Editora Perspectiva. 1999.

LEMOS, B. O. **A Nova Agenda para Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço entre Brasil e Uruguai: repercussões territoriais nas cidades-gêmeas de Sant’Ana do Livramento e Rivera**. Porto Alegre: Programa de Pós-Graduação em Geografia - UFRGS. Dissertação de mestrado. 2013. 217f.

NAVARRO, C. A. A. L.; SANTOS, E. A. V.; FRANKE, F. D. A estrutura do PPA 2012-2015. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, v.2, n.1. p. 24-47. Brasília. 2012.

PARES, A. **Planejamento Territorial e o Plano Plurianual do Governo Federal**. Porto Alegre, SEPLAG, 2007. (Apresentação em *Power Point*).

PAULO, L. F. A. Comentários sobre o PPA 2012-2015: gestão por resultados ou painel de políticas? **VI Congresso CONSAD de Gestão Pública**. p.1-28. 2013.

REZENDE, F. Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução. In: CARDOSO JÚNIOR, J. C.. **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil**. Brasília: IPEA. 2011. V.4. 517p.

RÜCKERT, A. A. Reforma do Estado, reestruturações territoriais, desenvolvimento e novas territorialidades. In: **GEOUSP**, São Paulo, v.17, p.79-94, 2005.

ROVERSI-MONACO, F. Descentralização e Centralização. In: BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. (org.). **Dicionário de Política**. Volume 1. Brasília: Editora da UNB. 2010. 13^a Edição.

RIO GRANDE DO SUL. SECRETARIA DO PLANEJAMENTO GESTÃO E PARTICIPAÇÃO CIDADÃ (SEPLAG) e FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA (FEE). **RS 2030**: Agenda de Desenvolvimento Territorial. Porto Alegre, Volumes 1,2 e 3. 2014.

RIO GRANDE DO SUL. SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL (SEPLAN). **Marco Metodológico PPA 2016-2019**. Porto Alegre, 2015.

A QUALIFICAÇÃO DOS INDICADORES NO PLANO PLURIANUAL 2016-2019

Juliana Feliciati Hoffmann¹

Luciana Dal Forno Gianluppi²

Resumo

O artigo aborda o método e os conteúdos apresentados na oficina de capacitação para elaboração/seleção de indicadores dos programas do Plano Pluriannual (PPA) 2016-2019. Na capacitação, estiveram presentes cerca de 60 pessoas de mais de 20 órgãos da Administração Pública estadual. O método utilizado foi a abordagem expositiva de conteúdos como: os conceitos e a classificação de indicadores, o seu uso no ciclo das políticas públicas e no PPA, as propriedades, os tipos conforme a forma de cálculo, as fontes de dados para a busca de indicadores e um método, elaborado pelo Ministério do Planejamento, para a seleção de indicadores. Antes das considerações finais, é apresentado um dos exemplos utilizados na oficina para ilustrar a aplicação de todo o conteúdo exposto. Nas considerações finais, é observada a necessidade de análise dos indicadores elaborados para os programas do PPA 2016-2019 a fim de verificar a utilidade dos conteúdos apresentados e as possíveis modificações a serem feitas em uma segunda edição da oficina de capacitação.

Palavras-chave: Indicadores, Plano Pluriannual, Planejamento Governamental, Políticas Públicas

Qualification of indicators in Pluriannual-Plan 2016-2019

Abstract

This article addresses the method and contents presented during the training workshop for the elaboration/selection of indicators of the programs of the Pluriannual Plan 2016-2019. The workshop was attended by approximately 60 people from more than 20 entities of the state public administration. The method used was the expository approach of contents such as: concepts and classification of indicators, their use in the cycle of public policies and in the pluriannual plan, their properties, types according to the calculation method, sources of data for the search of indicators, and a method, elaborated by the Ministry of Planning, for the selection of indicators. One of the examples used in the workshop is presented before the final considerations in order to illustrate the application of the content exposed. In the final considerations, it is observed the need of analyzing the indicators elaborated for the programs of the Pluriannual Plan 2016-2019 in order to verify the usefulness of the contents presented and the possible modifications to be made during a second edition of the training workshop.

Key-words: Indicators, Pluriannual Plan, Governmental Planning, Public Policies

¹ Analista de Planejamento, Orçamento e Gestão da SEPLAN/RS. Estatística, Mestre em Epidemiologia - PPGEPI/UFRGS.

² Analista de Planejamento, Orçamento e Gestão da SEPLAN/RS. Economista, Mestre em Agronegócios – CEPAN/UFRGS.

INTRODUÇÃO

Durante a elaboração do Plano Plurianual 2016-2019 do Estado do Rio Grande do Sul foram ofertadas algumas oficinas optativas para as secretarias e órgãos do Estado interessados nas temáticas sugeridas. Entre elas, a oficina de indicadores foi realizada um mês e meio após o início de elaboração do Plano, no final de maio de 2015, e teve a participação de cerca de 60 pessoas de mais de 20 diferentes órgãos do Estado.

A oficina, como forma de constituir um espaço de construção coletiva do conhecimento, contou com uma abordagem expositiva dos principais conceitos referentes aos indicadores, com maior ênfase aos indicadores de programas. Também foi apresentada a metodologia sugerida pelo Ministério do Planejamento para seleção de indicadores, incluindo dois exemplos práticos, um da área social – apresentado no final deste artigo – e outro da área econômica.

Conceitualmente, pode-se definir indicadores como instrumentos que permitem identificar e medir aspectos relacionados a um determinado conceito, fenômeno, problema ou resultado de uma intervenção na realidade. Sua finalidade é traduzir de forma mensurável determinado aspecto de uma realidade dada (situação social) ou construída (ação de governo), de maneira a tornar operacional sua observação e avaliação.

Dessa forma, os indicadores se inserem no contexto das políticas públicas em todas suas fases. Especificamente no Plano Plurianual, pode-se identificar dois tipos de indicadores, sendo eles os produtos e os indicadores de programas. Os produtos são bens e serviços ofertados à sociedade, que resultam da execução das ações no curto prazo. Os indicadores de programas, que serão o enfoque deste texto, medem os resultados no longo prazo.

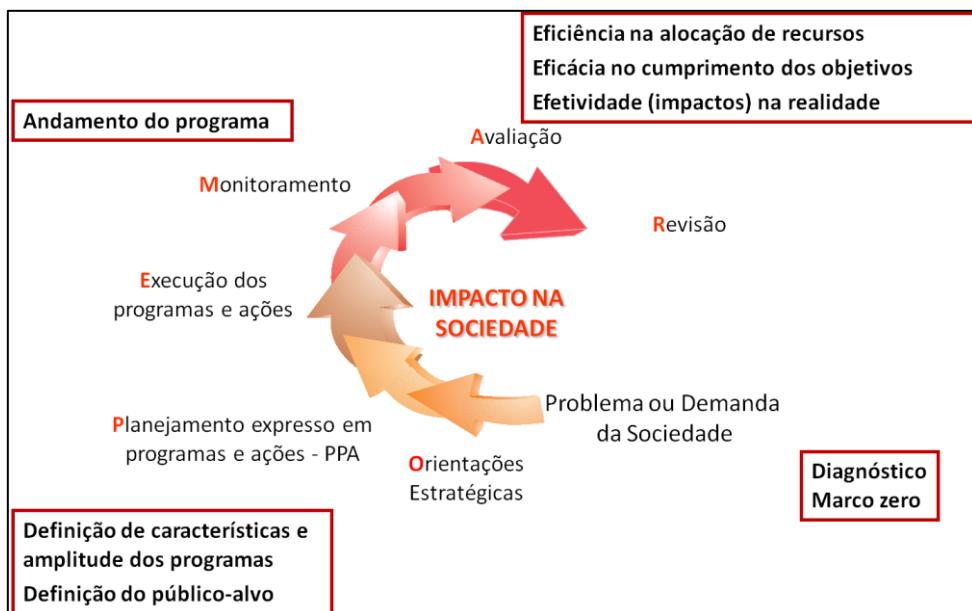
Para uma melhor utilização dos indicadores é de fundamental importância um conhecimento mais abrangente acerca dos tipos de indicadores, de suas propriedades e das fontes de dados disponíveis para sua construção. Diante disso, este trabalho tem como objetivo descrever o conteúdo abordado na oficina de seleção e construção de indicadores, buscando qualificar o processo de elaboração de indicadores de programas do Plano plurianual.

INDICADORES NO ÂMBITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Na perspectiva das políticas públicas, os indicadores são instrumentos utilizados para melhor caracterizar e dimensionar as situações problemáticas e demandas sociais, permitindo o monitoramento, a avaliação periódica dos resultados e o alcance dos objetivos propostos.

A Figura 1 ilustra o Ciclo das Políticas Públicas pela ótica do PPA. Esse ciclo envolve a formulação (que exige um diagnóstico prévio), a implementação e a avaliação. Para cada uma dessas etapas, são necessários indicadores diferentes.

Figura 1: Ciclo das Políticas Públicas, pela ótica do PPA



Fonte: DEPLAN (2015)

Para realizar um bom diagnóstico prévio da realidade local, é preciso que os indicadores selecionados sejam desagregáveis geograficamente para oferecer informações ao nível trabalhado (regional, estadual, municipal, distrital, etc.). Devem ser em quantidade suficiente para retratar os diferentes aspectos/dimensões que compõem a realidade vivenciada e para dar suporte às decisões sobre quais questões prioritárias devem ser foco da ação governamental. Os indicadores selecionados nesse momento são importantes para apresentar um marco zero da política. Através de uma comparação desse marco com o valor atualizado do indicador será possível observar se a ação governamental provocou efeitos na realidade local.

Para a formulação dos programas, deve-se escolher um número menor de indicadores, e esses devem ser relacionados aos objetivos estratégicos do Governo. Nessa etapa, os indicadores são úteis para definir as características e a amplitude dos programas, bem como os públicos-alvo a serem priorizados. Cabe destacar que, não necessariamente, os indicadores utilizados para a formulação serão utilizados para o acompanhamento da execução do programa.

A fim de se realizar o monitoramento da implementação e execução dos programas, são necessários indicadores sensíveis, específicos e com uma periodicidade de apuração adequada. Eles devem permitir o acompanhamento de dispêndios dos insumos (físicos, humanos e financeiros), a geração de produtos/resultados e a geração dos efeitos na situação-problema do programa. Ou seja, os indicadores selecionados devem expressar, claramente, o andamento dos trabalhos para o alcance dos objetivos e mostrar os resultados do programa na sociedade. O mais comum é se utilizar indicadores de esforços, uma vez que esses permitem mensurar o resultado imediato da política pública.

A etapa de avaliação exige indicadores que mensurem a eficiência, a eficácia e a

efetividade do programa.

A **eficiência** está relacionada ao dispêndio dos recursos frente aos custos. É importante analisar os indicadores de resultado a partir dos indicadores de esforços e de recursos alocados.

A **eficácia** está relacionada ao cumprimento dos objetivos da política pública. Dessa forma, é essencial que os indicadores sejam bem elaborados no momento da formulação da política e sejam capazes de mensurar o alcance dos objetivos.

A **efetividade** está relacionada aos impactos do programa na realidade observada. Para se conseguir mensurar esses impactos, é preciso utilizar indicadores de natureza e propriedades diferentes, de modo que, em conjunto, deem conta da efetividade.

Em geral, leva um tempo relativamente grande para que os indicadores de impacto demonstrem variações relacionadas à execução do programa. Assim, uma alternativa é utilizar indicadores sensíveis e específicos para o público-alvo da política.

Uma classificação muito utilizada no ciclo de elaboração, implantação e avaliação de políticas públicas é aquela relativa à etapa do ciclo (recurso, processo e realidade empírica).

O **indicador-insumo** mostra os recursos disponíveis para a execução da política. É uma medida associada à disponibilidade de recursos humanos, financeiros ou de equipamentos, como exemplos, gasto *per capita* de uma determinada política e leitos por 1.000 habitantes.

O **indicador-processo** é uma medida intermediária. Ele mostra o esforço operacional das entregas à sociedade, exprime o que está sendo feito, a produtividade dos recursos empregados, a qualidade dos bens e serviços ofertados e a capacidade de resposta de um processo, considerando as saídas por unidade de tempo – por exemplo, número de consultas por mês.

Quando se observam indicadores-insumo e processo conjuntamente, esses podem ser classificados como **indicadores de esforço**.

O alcance das metas físicas de um programa é medido por **indicador-produto**, que expressa as entregas de bens e/ou serviços ao público-alvo do programa.

O **indicador-efeito**, por sua vez, demonstra o efeito da política na realidade selecionada, como esperança de vida ao nascer e nível de pobreza.

Os indicadores-efeito podem ser divididos em outros dois tipos: indicadores de resultado e indicadores de impacto. Os **indicadores de resultado** exprimem efeitos mais imediatos ligados aos objetivos da política. Já os **indicadores de impacto** têm caráter de médio e longo prazo e apresentam desdobramentos de várias políticas – isto é, para se alterar um indicador de impacto é necessária mais que uma ação pública devido ao seu caráter de mensuração da realidade (e que essa contemple várias dimensões).

A Figura 2, a seguir, demonstra os tipos de indicadores para a gestão de um programa ao longo do tempo:

Figura 2: Tipos de Indicadores e Seus Tempos



Fonte: elaboração das autoras

Dependendo do contexto e da especificidade do objetivo do programa, um indicador pode ser classificado em mais de uma categoria. Por exemplo, um indicador de processo pode ser entendido como de resultado, dependendo do objetivo que se busca atingir.

Cabe destacar que a classificação acima apresentada não é a única existente. Entretanto, as demais se prestam a outros propósitos que não são tratados aqui.

INDICADORES NO PPA 2016-2019

Os programas do Plano Plurianual utilizam dois tipos de indicadores, chamados de indicadores de programas e produtos. Os indicadores de programas, que serão o foco deste texto, estão intimamente ligados ao objetivo do programa, uma vez que mensuram os resultados do programa quanto ao problema a ser solucionado. Por outro lado, os produtos são resultantes da execução das ações, são bens ou serviços destinados ao público-alvo do programa. Os produtos são medidas mais imediatas que os indicadores de programas. Para produtos, é sugerido que se utilizem indicadores-processo ou indicadores-produto. Independente do tipo, é essencial que esses indicadores sejam sensíveis aos resultados da execução das principais ações e sejam mensuráveis no tempo oportuno.

Um indicador de programa do PPA deve demonstrar o alcance do objetivo, sendo assim, deve ser possível mensurar as modificações que o programa causa no problema do público-alvo. Dessa forma, o indicador de programa deve demonstrar os resultados no horizonte temporal de, no mínimo, quatro anos – o tempo de execução de um PPA.

Para indicadores de programa, é recomendável a utilização de indicadores-resultado, não sendo proibido o uso de indicadores de impacto. Contudo, é preciso cautela ao se lançar mão desse tipo, uma vez que a sua modificação pode não refletir a ação do programa nos quatro anos do PPA.

No PPA 2016-2019, todos os programas classificados como Finalístico ou de Política de Crédito deveriam ter pelo menos um indicador. Os Programas Finalísticos são aqueles que resultam em bens ou serviços ofertados diretamente à sociedade. Destinam-se à solução ou atenuação de problemas ou, ainda, ao aproveitamento de oportunidades, em consonância com a orientação estratégica do Governo. Os Programas de Política de Crédito são destinados a expressar os programas geridos pelas instituições de crédito do Estado e se diferenciam dos Programas Finalísticos pelo fato de que suas ações não contêm dados relativos às despesas,

tendo somente metas físicas, caracterizadas pelo volume de crédito concedido, pelo número de operações realizadas e/ou pelo número de beneficiários dessas operações.

PROPRIEDADES DOS INDICADORES

Na escolha e na construção de um indicador, é importante observar suas propriedades, ou seja, as características desejáveis dessa medida. Dentre as principais propriedades, as mais significativas estão elencadas abaixo:

Relevância: o conteúdo expressado pelo indicador deve ser relevante para a discussão na qual ele será utilizado. É preciso pensar qual será a utilidade dessa informação, e se a razão para medi-lo faz sentido.

Validade: o indicador deve representar, validamente, o conceito utilizado. É necessário pensar se o indicador realmente mede o que se pretende alcançar.

Confiabilidade: o indicador deve ser construído a partir de dados que sejam sabidamente confiáveis.

Apurabilidade: é importante saber se existem fontes disponíveis contendo dados e informações para alimentar as informações necessárias para o indicador.

Periodicidade na atualização: o indicador deve ser atualizável periodicamente a custos factíveis. É preciso pensar de quanto em quanto tempo está disponível a atualização do indicador.

Cobertura: o indicador deve representar a população à qual se refere.

Sensibilidade: o indicador deve buscar refletir através de suas medidas as mudanças significativas na situação que ele se propõe a medir.

Especificidade: o indicador deve refletir mudanças relacionadas com a política pública da qual está medindo o resultado.

Desagregabilidade: o indicador deve ser desagregável em termos geográficos, sociodemográficos e socioeconômicos.

Historicidade: o indicador deve apresentar uma série histórica, possibilitando a comparação temporal.

Idealmente, busca-se que todas essas propriedades estejam presentes no indicador escolhido. Entretanto, na prática, raramente uma medida consegue atender a todas as propriedades dos indicadores. Portanto, recomenda-se escolher aquele que atende o maior número de propriedades possível.

As medidas selecionadas devem ter significância, não devem ser operacionalizadas por obrigação ou imposição legal, mas por se constituírem em ferramentas úteis a todo o ciclo de gestão das políticas públicas. É preciso sempre pensar que não faria sentido medir os indicadores e somente depois decidir o que fazer com as medidas. O processo deve ser justamente o contrário para que seja útil.

TIPOS DE INDICADORES

Um indicador pode ser classificado como simples ou composto, dependendo da complexidade metodológica (quantidade de informação) necessária para sua construção. Os

indicadores simples são aqueles construídos a partir de uma estatística social específica, referente a uma única dimensão social. Os indicadores compostos, por outro lado, são aqueles elaborados a partir de dois ou mais indicadores simples, referentes a uma mesma ou a diferentes dimensões da realidade social.

Entre os indicadores simples, podem ser citadas algumas formas de cálculo, conforme detalhado a seguir.

1. Frequência Simples: é uma contagem ou estimativa de um número absoluto. A frequência deve possuir um significado ou conceito específico para ser considerada um indicador.

Cálculo: contagem

Exemplo: População Municipal em 2010

2. Média aritmética: é o valor médio para o conjunto de dados da população de interesse.

Cálculo: soma de todos os valores observados/número de observações

Exemplo: Renda Média do Trabalho Formal em 2014

3. Razão: a razão entre dois números (quantidades) nada mais é do que a divisão entre as duas medidas, sendo que elas não precisam ter necessariamente a mesma natureza (unidade de medida).

Cálculo: a/b

I) a e b são medidas separadas e excludentes, ou seja, “ a ” não está incluído em “ b ”

Exemplo: Razão entre Homens e Mulheres em Porto Alegre em 2010

II) a e b não têm a mesma natureza

Exemplo: Densidade demográfica (população/superfície) em 2015

4. Proporção: é a divisão entre determinado número de ocorrências de interesse (numerador) e o número total dessas ocorrências (denominador) multiplicado por 100, o que resulta em um percentual. Na proporção o numerador está sempre incluído no denominador.

Cálculo: $a/b \times 100$

Exemplo: Proporção de Pessoas Abaixo da Linha da Pobreza em 2012 (número de pessoas abaixo da linha da pobreza em 2012/população total em 2012)

Exemplo: Mortalidade por causas externas (número de óbitos por causas externas/total óbitos)

5. Taxa ou Coeficiente: é a divisão entre o número de casos observados (numerador) e o número total de casos possíveis (denominador). Para melhorar a compreensão do indicador, a taxa pode ser multiplicada por uma potência de 10.

Cálculo: (casos observados/casos possíveis) x 10ⁿ

Exemplo: Taxa de Mortalidade Infantil em 2012 (óbitos infantis com menos de um ano de idade/número de nascidos vivos) x 1.000.

Os indicadores compostos, também conhecidos como indicadores sintéticos, possuem capacidade de síntese para avaliar o bem-estar geral da população, condições de vida, ou nível socioeconômico de grupos sociais. Eles são elaborados a partir da aglutinação de indicadores simples.

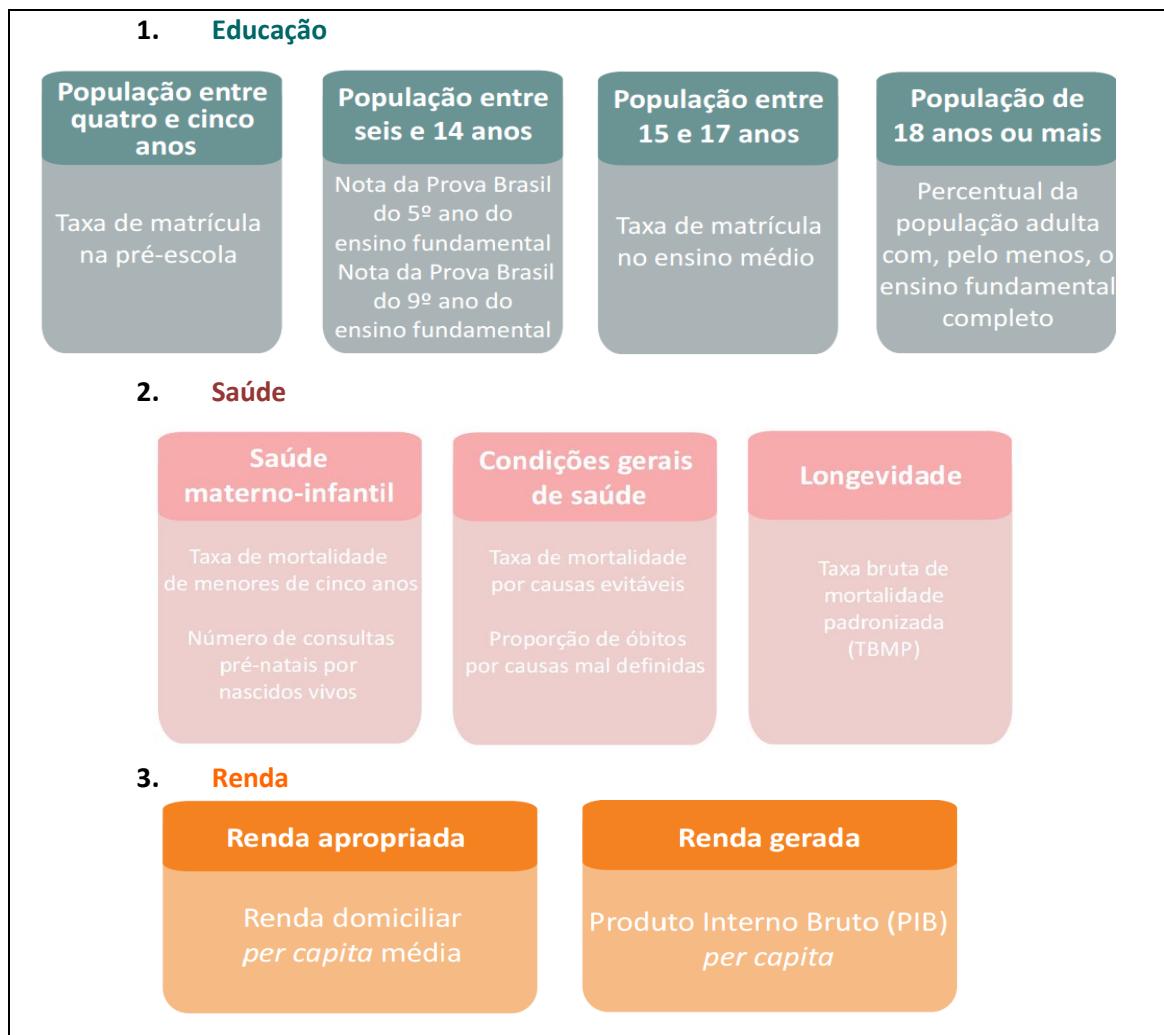
Como exemplo de indicador composto, bastante conhecido, pode-se citar o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Este é um indicador composto por outros indicadores mais simples, relacionados às áreas de saúde, educação e renda. Similarmente ao IDH, o Estado do Rio Grande do Sul possui o Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE), calculado para municípios, microrregiões e Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs), divulgado pela Fundação de Economia e Estatística (FEE) desde 2007.

O IDESE tem o propósito de mensurar o nível de desenvolvimento dos municípios do Estado. O objetivo de sua divulgação é avaliar e acompanhar a evolução dos indicadores socioeconômicos dos municípios do Estado, bem como fornecer informações para o desenho de políticas públicas específicas, de acordo com as necessidades municipais.

O IDESE é composto por 12 indicadores, divididos em três blocos: Educação, Renda e Saúde. O bloco Educação utiliza cinco indicadores simples, que se dividem em quatro sub-blocos, de acordo com faixas etárias. O bloco Saúde possui três sub-blocos e é composto por cinco indicadores. O bloco Renda é composto por dois sub-blocos, sendo que cada sub-bloco contém apenas um indicador. O índice final de cada um dos blocos – Educação, Saúde e Renda – é a média aritmética de seus sub-blocos. O valor do IDESE, por sua vez, é a média aritmética dos três blocos.

Assim, os indicadores compostos permitem orientar de uma forma mais objetiva a priorização de recursos e ações de política públicas. Por outro lado, cabe salientar que, quando se sintetizam as informações, acaba-se por perder a proximidade entre o conceito e a medida, além de se perder a transparência da informação para os potenciais usuários.

Figura 3: IDESE – Índice de Desenvolvimento Socioeconômico



Fonte: <http://www.fee.rs.gov.br>

PRINCIPAIS FONTES DE DADOS PARA INDICADORES

Para a utilização dos indicadores construídos, é de fundamental importância que se saiba localizar as informações necessárias para sua alimentação. Com esse fim, o quadro abaixo apresenta um resumo das principais bases de dados disponíveis no País.

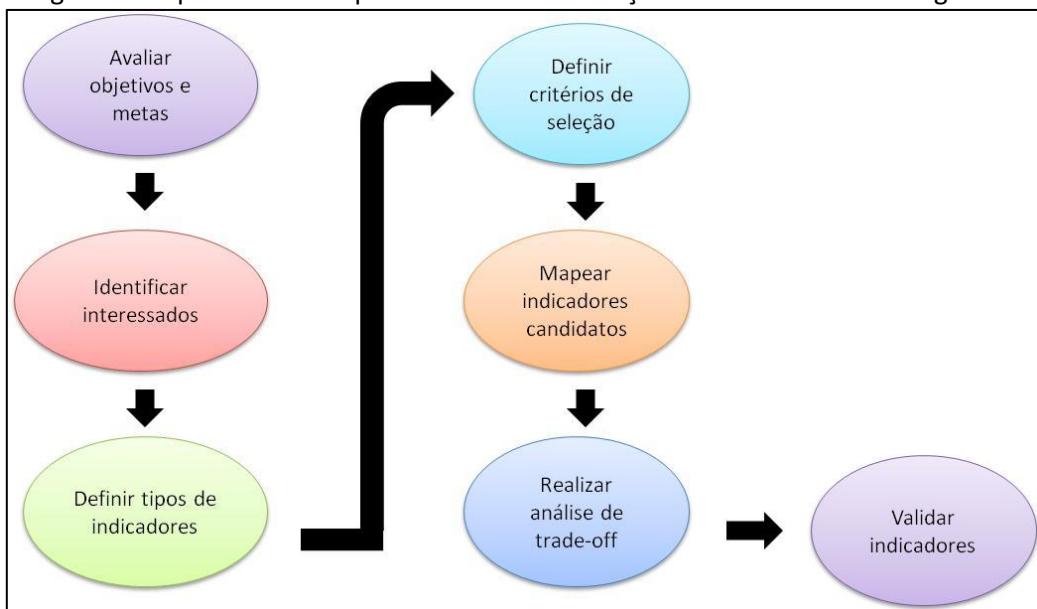
Quadro 1. Principais fontes de dados para indicadores

Área	Setor	Sistemas/ Bases de Dados	Localização
Multidimensional	Multidimensional	Atlas Socioeconômico do RS	http://www1.seplag.rs.gov.br/atlases/
		FEEDADOS	http://feedados.fee.tche.br/feedados/
		SIDRA IBGE	www.sidra.ibge.gov.br
		IPEADATA	www.ipeadata.gov.br
Ambiental	Unidades de Conservação	Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC)	http://www.mma.gov.br/areas-protégidas/cadastro-nacional-de-ucs
	Indicadores de Desenvolvimento Sustentável	SIDRA IBGE	http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/acervo/acervo1.asp?e=v&t=11&p=IU&z=t&o=3
Econômica	Trabalho, Emprego	Portal do Trabalho e Emprego	http://www3.mte.gov.br/geral/estatisticas.asp
	Importação e Exportação	AliceWeb	http://aliceweb.mdic.gov.br//menu/index/item/outrasEstatisticas#
	PIB	FEE Indicadores	http://www.fee.rs.gov.br/indicadores/pib-rs/municipal/destaques/
Social	Saúde	Datasus – Informações de Saúde (TABNET)	http://www2.datasus.gov.br/DATASUS/index.php?area=02
	Educação	Portal INEP	http://portal.inep.gov.br/
	Segurança	SSP/RS	http://www.ssp.rs.gov.br/?modo=conteudo&menu=189
	Cultura	Sistema Nacional de Indicadores e Informações Culturais (SNIIC)	http://sniic.cultura.gov.br/
	Habitação	Sistema Nacional de Informações das Cidades (Brasil em Cidades)	http://www.brasilemcidades.gov.br/src/html/home.html
	Assistência Social, Transferência de Renda	Ministério do Desenvolvimento Social	http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/FerramentasSAGI_menu/internet.php
	Trabalho	Portal do Trabalho e Emprego (RAIS)	http://www3.mte.gov.br/geral/estatisticas.asp
	Saneamento	Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS)	http://www.snis.gov.br/

CONSTRUÇÃO E SELEÇÃO DE INDICADORES

Buscando facilitar o processo de seleção de indicadores e estruturá-lo de forma mais lógica, foi apresentado o método proposto pelo Ministério do Planejamento (BRASIL, 2010). Esse é um método genérico, podendo ser utilizado para a seleção, complementação e avaliação de indicadores, que traz mais segurança para a escolha, uma vez que faz uma hierarquização dos indicadores pré-selecionados. O método é composto por sete passos que são apresentados a seguir.

Figura 4: Sequência das Etapas do Método de seleção de Indicadores de Programas



Fonte: Ministério do Planejamento (2010)

I. Avaliar objetivos e metas

Para se escolher um bom indicador, é preciso saber o que ele deve medir. Portanto, é essencial ter-se domínio das dimensões que compõem o objetivo do programa. Para isso, é necessário que este esteja bem elaborado, sendo claras as causas do problema e possuindo indicadores que descrevem a situação-problema. As dimensões do objetivo que interessam ao programa devem estar muito claras para se encontrar indicadores que realmente o mensurem. Nesse momento, é válido também observar as ações do programa com maior relevância.

O uso do critério SMART é muito útil para essa reflexão: um objetivo, para estar bem definido, deve ser **e**specifico, **M**ensurável, **A**tingível, **R**elevante e **a**lcancável no **T**empo do programa.

Cabe destacar que, assim como no processo de elaboração, a equipe que executará o programa deve participar da seleção dos indicadores.

II. Identificar principais interessados

Deve-se identificar quem são os demais atores, além da equipe executora, interessados nos resultados do programa, uma vez que, talvez, seja necessário utilizar indicadores que supram as necessidades de outros órgãos do Governo, outros Poderes, instituições privadas, Terceiro Setor, etc.

III. Definir tipos de indicadores

É importante elencar os tipos de indicadores que serão necessários para expressar os resultados esperados e atender os diferentes atores envolvidos. Um programa pode conter os seguintes tipos de indicadores:

- indicador-chave: expressa o conceito ou dimensão mais relevante no objetivo proposto;
- indicadores complementares: são medidas que expressam tanto a dimensão mais importante quanto as demais dimensões inseridas do objetivo;
- indicadores específicos: expressam necessidades próprias de determinados interessados no programa ou outras especificidades quaisquer inerentes ao conceito a ser medido, quando os dois tipos já descritos não cumprem essa função.

IV. Definir critérios de seleção

Sugerem-se dois tipos de critérios:

- eliminatórios: os indicadores devem obrigatoriamente atender esses critérios;
- classificatórios: para se estabelecer um *ranking* entre os indicadores, possibilitando uma análise quantitativa ponderada.

Para operacionalizar a aplicação dos critérios, é necessário definir o grau de atendimento dos indicadores candidatos aos critérios estabelecidos e o grau de importância (ou atribuição de pesos) dos critérios classificatórios. É possível montar uma planilha com os indicadores nas linhas e os critérios nas colunas, de forma que, atribuindo valores às células, se chegue a um resultado possível de ser colocado em ordem crescente/decrescente.

V. Mapear indicadores candidatos

É importante montar um banco de indicadores (simples ou compostos) que podem ser utilizados, buscando-os em diversas fontes: órgãos internos ao Governo, no Sistema Estatístico Nacional e em outras organizações da sociedade civil.

VI. Realizar análise de *trade-off*

O *trade-off* se refere ao conflito que se tem ao fazer uma escolha: por um lado, ganho-se com a escolha de um indicador, mas, por outro lado, gera-se uma perda com a não-escolha de outro indicador. Para maximizar a escolha, sugere-se que sejam realizadas duas análises: uma quantitativa, aplicando os critérios da recomendação IV, e outra qualitativa, aplicando critérios subjetivos aos indicadores selecionados na análise quantitativa. Esses critérios podem ser análise de experiências anteriores com os indicadores selecionados, indicações de executores de outros programas e de especialistas da área, analogias com outros programas, etc.

VII. Validar indicadores selecionados

Com os indicadores selecionados, é importante fazer uma verificação da sua pertinência e conformidade. A seguir, sugerem-se algumas perguntas que podem ser aplicadas total ou parcialmente. Dependendo das respostas, deve-se verificar a pertinência de continuar com os indicadores selecionados.

- a) Os indicadores escolhidos são válidos para expressar resultados?
- b) Têm relação direta com os objetivos do programa?
- c) São oriundos de fontes confiáveis?
- d) São mensuráveis?
- e) São em quantidade suficiente para expressar as dimensões envolvidas?
- f) Consideram a dimensão territorial, quando necessário?
- g) Expressam questões transversais, quando existirem?
- h) As limitações inerentes aos indicadores foram consideradas?
- i) Atendem ao critério de completude dos atributos exigidos para o seu cadastramento?

A fim de ilustrar a aplicação do método de seleção e construção de indicadores de programas, será apresentado a seguir um exemplo de programa da área da saúde, denominado Primeira infância Melhor, contido no PPA 2008-2011 do Estado do Rio Grande do Sul. Serão apresentadas cada uma das sete etapas de seleção e construção de indicadores de programas propostas pelo Guia Metodológico de Indicadores de Programas descritos anteriormente. Cada etapa, apresentada previamente na figura 4, será mostrada em um quadro distinto com a respectiva cor representativa.

Política pública pioneira no Brasil, o Primeira Infância Melhor (PIM)³ é uma ação transversal de promoção do desenvolvimento integral na primeira infância. Desenvolve-se através de visitas domiciliares e comunitárias realizadas semanalmente a famílias em situação de risco e vulnerabilidade social, visando ao fortalecimento de suas competências para educar e cuidar de suas crianças. Desenvolvido desde 2003, tornou-se Lei Estadual nº12.544 em julho de 2006.

Inicialmente, serão avaliados os objetivos e as metas descritas no Programa. Nesta etapa inicial, buscou-se compreender as principais dimensões inseridas nos objetivos, ou seja, o que se espera do Programa para concretização do objetivo proposto. O Quadro 2, abaixo, apresenta a descrição do Programa e de seus elementos.

³ Disponível em: www.pim.saude.rs.gov.br.

Quadro 2: Descrição do Programa Primeira Infância Melhor no PPA 2008-2011

Objetivo: Orientar as famílias, a partir de sua cultura e experiências, para estimularem o desenvolvimento pleno das capacidades e potencialidades das crianças.

Público-alvo: Famílias, Gestantes e Crianças de zero até seis anos de idade.

Justificativa: O RS conta com uma população total de 10.187.842 pessoas, sendo 12% crianças de 0 a 6 anos. Mesmo em posição privilegiada no cenário nacional, com uma das menores taxas de MI, de 13,6/1000, IDH de 0,81, IDI de 0,72 e com índices razoáveis de exclusão social, ainda existe grande parcela da população em situação de vulnerabilidade social, com indicadores que exigem maior atenção. Um desses refere-se à faixa de renda familiar de até meio salário mínimo, cuja % é de 19,7%, considerada abaixo da linha de pobreza. A desigualdade social e a pobreza têm como consequência crianças vitimadas pela má nutrição, vivendo em habitações precárias e sem saneamento básico, sem acesso à escola, sem acesso a serviços básicos de saúde, mais predispostas a diferenças de gênero, etnia ou deficiência, gerando maior índice de violência no cotidiano dessas famílias. No RS, o nº de crianças de 0 a 6 anos, matriculadas em escola de educação infantil, em 2006, foi de 264.225, estando 15% na pré-escola e apenas 6,2% na faixa etária entre 0 e 3 anos. Considerado como o primeiro e o melhor ambiente para o desenvolvimento das capacidades cognitivas e socioemocionais da criança, a família desempenha papel fundamental na 1ª infância, devendo ser orientada e fortalecida em suas competências. O PIM, criado pela Lei 12.544/06, é uma experiência inovadora com resultados satisfatórios na área do desenvolvimento infantil, que tem como foco apoiar e orientar as famílias no cumprimento de suas competências.

Observando essa descrição, é possível verificar se o objetivo do Programa está claro, com dimensões bem definidas, e se o Programa está bem elaborado. Para isso, é utilizado o critério SMART:

I. Avaliar Objetivos e Meta

Entendimento claro do objetivo – **SMART**

- **e**specifico: foco em crianças de 0 a 6 anos e suas famílias;
- **M**ensurável: é possível de aferição por mais de um indicador;
- **A**tingível: perfeitamente viável se a estratégia de implementação for adequada;
- **R**elevante: está relacionado a um problema que afeta grande parcela da população em situação de vulnerabilidade social;
- **T**empo: é possível estimar um tempo para que o objetivo seja alcançado.

Verificar as **dimensões** de interesse do objetivo:

Orientação: Orientar as famílias, a partir de sua cultura e experiências;

Estímulo ao desenvolvimento: estimular o desenvolvimento pleno das capacidades e potencialidades das crianças.

Na segunda etapa, são elencados os interessados no Programa, conforme listado abaixo.

II. Identificar Interessados

- Equipe gerencial e executora (Secretaria Estadual da Saúde);
- Órgãos governamentais:
 - Secretaria da Educação;
 - Secretaria da Cultura;
 - Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social;
 - Secretaria da Justiça e Direitos Humanos;
 - Representantes do RS na Rede Nacional Primeira Infância.

Na terceira etapa, passa-se à definição dos tipos de indicadores, considerando as dimensões do Programa.

III. Definir Tipos de Indicadores

- Indicadores que expressam o conceito ou dimensão mais relevante do objetivo proposto (indicadores-chave);
- Indicadores que expressam a dimensão principal e as demais inseridas no objetivo (indicadores complementares);
- O programa possui duas dimensões (orientação e estímulo ao desenvolvimento). Por isso, além do indicador-chave do Programa, será necessário pelo menos mais um indicador complementar do resultado;
- Indicadores que expressam necessidades próprias de determinados interessados no Programa, quando os dois tipos já descritos não cumprem essa função (indicadores específicos).
- Secretaria da Educação: crianças matriculadas em escola de educação infantil

A seguir, passa-se aos critérios de seleção, eliminatórios e classificatórios, que serão utilizados na seleção dos indicadores. São atribuídos os pesos de cada um dos critérios classificatórios, o que é uma definição subjetiva da equipe responsável pelo Programa.

IV. Definir critérios de seleção:

a) Critérios Eliminatórios

Apurabilidade (capacidade de obtenção dos dados)

Periodicidade (de quanto em quanto tempo está disponível a atualização do indicador)

Confiabilidade dos dados

b) Critérios Classificatórios	Peso
Relevância	9
Sensibilidade em relação às mudanças	7
Especificidade às mudanças causadas pela política	9
Historicidade	5
Cobertura	5

Neste momento, são elencados os possíveis indicadores do Programa, chamados aqui de indicadores candidatos.

V. Indicadores Candidatos	Fonte
Percentual de famílias que sistematicamente participam das atividades com os monitores	SES/RS
Número de crianças beneficiadas entre 0 e 6 anos de idade	SES/RS
Número de famílias atendidas	SES/RS
Índice de ganhos de desenvolvimento cognitivo, motor, sócio-afetivo e linguagem, por faixa etária	SES/RS
Coeficiente de internação por Infecção Respiratória Aguda de menores de 5 anos	DATASUS
Óbitos por causas evitáveis em menores de 5 anos	DATASUS
Taxa de matrícula na pré-escola	INEP

Na próxima etapa, é realizada a análise *trade-off*, iniciando por uma análise quantitativa, que engloba os critérios de seleção pré-definidos. É possível utilizar uma Matriz de Priorização de Indicadores, conforme mostra a Figura 5, ponderando os critérios estabelecidos. A partir dos resultados, é possível fazer um ordenamento dos indicadores de acordo com a pontuação que cada um recebeu.

Na matriz de priorização, atribui-se pesos aos critérios eliminatórios (0 quando não atende aos critérios e 1 quando atende ao critério). Também se definem pesos aos critérios classificatórios, conforme o grau de atendimento do critério pelo indicador (0 nenhum; 1 pouco; 2 muito). Além disso, se estabelece o grau de importância, que será traduzido no peso do indicador (3 importância baixa; 5 importância média; 7 importância alta; 9 importância muito alta). O valor total atribuído ao indicador será a multiplicação dos critérios eliminatórios pelo somatório dos critérios eliminatórios ponderados, conforme apresentado na planilha da Figura 5 abaixo.

Figura 5. Análise *Trade-Off* – Matriz de Priorização de Indicadores

N5 fx =F5*G5*H5*+(I5*\$E\$17+J5*\$E\$18+K5*\$E\$19+L5*\$E\$20+M5*\$E\$21)

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N
2	Indicador	Interessado	Tipo			Natureza								Total
			Chave	Complementar	Especifico	Eliminatório			Classificatório					
5	Percentual de famílias que sistematicamente participam das atividades com os monitores	SES	X			1	1	1	2	0	1	1	2	42
6	Taxa de Mortalidade por causas evitáveis em menores de 5 anos	SES	X			1	1	1	2	2	1	2	2	61
7	Número de crianças beneficiadas entre 0 e 6 anos de idade	SES		X		1	1	1	2	1	2	2	2	63
8	Número de famílias atendidas	SES		X		1	1	1	2	0	1	1	2	42
9	Índice de ganhos de desenvolvimento cognitivo, motor, sócio-afetivo e linguagem, por faixa etária	SES		X		0	1	1	2	2	2	0	2	0
10	Coeficiente de internação por Infecção Respiratória Aguda de menores de 5 anos	SES		X		1	1	1	2	2	2	2	2	70
11	Taxa de matrícula na pré-escola	SEDUC				X	1	1	1	2	2	2	2	70
12	Critérios													
13	Natureza	Critério				Pesos								
14	Eliminatório	C1	Apurabilidade			-								
15		C2	Periodicidade			-								
16		C3	Confiabilidade			-								
17	Classificatório	C4	Relevância			9								
18		C5	Sensibilidade			7								
19		C6	Especificidade			9								
20		C7	Historicidade			5								
21		C8	Cobertura			5								

Análise *Trade-Off* – Ranking dos Indicadores (exemplo)

Coeficiente de internação por Infecção Respiratória Aguda de menores de 5 anos	70 pontos
Taxa de matrícula na pré-escola	70 pontos
Número de crianças beneficiadas entre 0 e 6 anos de idade	63 pontos
Taxa de Mortalidade por causas evitáveis em menores de 5 anos	61 pontos
Percentual de famílias que sistematicamente participam das atividades com os monitores	42 pontos
Número de famílias atendidas	42 pontos
Índice de ganhos de desenvolvimento cognitivo, motor, sócio-afetivo e linguagem, por faixa etária	0 ponto

Na parte qualitativa, segunda etapa da análise *trade-off*, devem ser utilizados critérios subjetivos provenientes de experiências anteriores, opinião especializada, analogia com outros programas, indicações de instituições nacionais e internacionais e outras fontes. Essa análise deve ser realizada sobre os indicadores de melhores pontuações na fase quantitativa. Nesta etapa, finaliza-se a seleção dos indicadores, bem como a definição dos tipos de indicadores, conforme abaixo.

Análise *Trade-Off* – Análise qualitativa

Coeficiente de internação por Infecção Respiratória Aguda de menores de 5 anos	70 pontos	COMPLEMENTAR
Taxa de matrícula na pré-escola	70 pontos	ESPECÍFICO
Número de crianças beneficiadas entre 0 e 6 anos de idade	63 pontos	COMPLEMENTAR
Taxa de Mortalidade por causas evitáveis em menores de 5 anos	61 pontos	INDICADOR-CHAVE
Percentual de famílias que sistematicamente participam das atividades com os monitores	42 pontos	COMPLEMENTAR
Número de famílias atendidas	42 pontos	Excluído
Índice de ganhos de desenvolvimento cognitivo, motor, sócio-afetivo e linguagem, por faixa etária	0 ponto	Excluído

Por fim, é feita a validação dos indicadores selecionados, verificando a conformidade e pertinência de cada um deles.

VI. Validar os Indicadores

- Verificação de conformidade e pertinência;
- Pode-se utilizar as seguintes questões:
 - Os indicadores escolhidos são válidos para expressar resultados?
 - Têm relação direta com os objetivos do programa?
 - São oriundos de fontes confiáveis?
 - São mensuráveis?
 - São em quantidade suficiente para expressar as dimensões envolvidas?
 - Consideram a dimensão territorial, quando necessário?
 - Expressam questões transversais, quando existirem?
 - As limitações inerentes aos indicadores foram consideradas?
 - Atendem ao critério de completude dos atributos exigidos para o seu cadastramento?

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A utilização de indicadores como forma de mensurar o cumprimento dos objetivos propostos tem grande relevância em todas as etapas do ciclo de políticas públicas. Mais especificamente, no âmbito dos Programas e produtos do Plano Plurianual, permitem verificar se houve ou não modificação na situação social identificada no período inicial, sendo de fundamental importância para o planejamento governamental.

A oficina de indicadores se mostrou uma estratégia importante no processo de elaboração do Plano, inclusive por enfatizar a importância desse tema. Deve-se ressaltar que se trata da primeira vez que foi realizada uma oficina de capacitação exclusiva para a construção e seleção de indicadores que apresentou técnicas e métodos para facilitar seu uso.

Por outro lado, muito ainda pode ser aprimorado para a realização das próximas oficinas sobre essa temática. Foi observado que há a necessidade de tornar a atividade mais prática, com a aplicação dos conteúdos apresentados em exercícios. Essa modificação tornaria a atividade mais extensa, exigindo um maior tempo disponível por parte das equipes de planejamento dos órgãos do Estado, que foram o público-alvo.

Contudo, para qualquer mudança na estrutura e/ou no conteúdo da oficina, é imprescindível uma análise da qualidade dos indicadores utilizados no PPA 2016-2019 em relação aos utilizados em Planos anteriores, a fim de se verificar se houve a incorporação dos conhecimentos adquiridos nessa atividade e se esses conteúdos foram suficientes. Além do processo de seleção e construção dos indicadores, ao longo do período de execução do Plano Plurianual também torna-se fundamental observar a atualização dos dados dos indicadores, buscando identificar a viabilidade de alimentação periódica dos mesmos. A partir dessas análises será possível, em um processo de revisão do Plano, modificar os indicadores utilizados e optar pela seleção de outros, caso necessário. Também seria possível avaliar as alterações que podem ser feitas para a próxima oficina de elaboração do Plano Plurianual do Estado.

REFERÊNCIAS

ANTICO, Cláudia; JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores e a Gestão de Políticas Pública.** Disponível em: <https://julioandrade.wikispaces.com/file/view/Indicadores_e_Gest%C3%A3o_de_Pol%C3%A3o_Dticas_P%C3%BAblicas.pdf>. Acesso em: 21 junho 2016.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos – SPI. **Indicadores de Programas: Guia Metodológico.** Brasília: MPOG, 2010.

SERVIÇO SOCIAL DA INDÚSTRIA. Departamento regional do Estado do Paraná. Observatório Regional Base de Indicadores de Sustentabilidade. **Construção e Análise de Indicadores.** Curitiba: SESI/ORBIS, 2010.

SOLIGO, Valdecir. **Indicadores: conceito e complexidade do mensurar em estudos de fenômenos sociais.** Est. Aval. Educ., São Paulo, v.23, n. 52, p. 12-25, mai./ago. 2012.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores Sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações.** Campinas: Editora Alínea.2ª edição. 2001.

O PROCESSO DE TRANSFORMAÇÃO DO SISTEMA DE ELABORAÇÃO DO PLANO PLURIANUAL NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Silvia Leticia Lorenzetti¹

Paulo Victor Marocco Milanez²

Marlise Margô Henrich³

Sérgio Antônio Grings⁴

Resumo

Este artigo visa contribuir para a discussão sobre a importância da constituição de redes de agentes e de ferramentas de Tecnologia da Informação (TI) para o suporte da construção do Plano Plurianual (PPA). Apresenta os fundamentos legais que norteiam a elaboração e o acompanhamento do Plano. Documenta a implantação e o desenvolvimento do sistema e da ferramenta de TI no Rio Grande do Sul (RS) apresentando as principais funcionalidades vinculadas à fase de elaboração do Plano e os principais produtos disponibilizados. Argumenta que, para que os sistemas e seus instrumentos de apoio ao planejamento possam se constituir como ferramenta efetiva de suporte aos processos de elaboração, acompanhamento e revisão do PPA, estes devem ser estabelecidos formal e institucionalmente, através da estruturação de uma rede de usuários, agentes públicos, comprometidos permanentemente com a sua operacionalidade. Defende que as ferramentas de TI não permaneçam refratárias ou impermeáveis ao desenvolvimento metodológico alcançado pelos processos de elaboração do Plano. Este artigo, elaborado a partir do caso da implementação do Sistema de Elaboração, Revisão e Acompanhamento do Plano Plurianual do Estado do RS (SISPLAG), não pretende constituir-se como um manual de orientação mas reunir um conjunto mínimo de ideias necessárias para a estruturação de instrumentos de apoio fundamentais para a elaboração do PPA.

Palavras chave: Plano Plurianual, Software do PPA, Rede do PPA

The transformation process of the elaboration system of Pluriannual Plan of Rio Grande do Sul State

Abstract

This article aims at making a contribution for the discussion on the importance of forming networks of actors and Information Technology (IT) tools to support the construction of the Pluriannual Plan. It presents the legal foundations that guide the elaboration and monitoring of the Plan. It addresses the implantation and development of the system and of the IT tool in Rio Grande do Sul (RS), showing the main features related to the phase of elaboration of the Plan and the main products available. It claims that, for the systems and their tools of planning support to be effective instruments for the processes of elaboration, monitoring and revision of the Pluriannual Plan, they must be formally and institutionally established, through the development of a network of civil servants permanently committed with their operation. It defends that IT tools do not remain refractory or impervious to methodological development achieved by the processes of Plan elaboration. This article, elaborated based on the implementation of the System for Elaboration, Revision and Monitoring of the Pluriannual Plan of RS State(SISPLAG), is not intended to be a guiding manual, but to gather a minimum set of ideas required for constructing supporting tools for the elaboration of the Plan.

Key-words: Pluriannual Plan, Plan's Software, Plan's Network

¹ Economista da SEPLAN/RS.

² Analista de Planejamento, Orçamento e Gestão da SEPLAN/RS.

³ Tradutora-intérprete da SEPLAN/RS. Especialista em Língua Inglesa.

⁴ Analista de Sistemas da Companhia de Processamento de Dados do Estado do Rio Grande do Sul.

INTRODUÇÃO

O planejamento das atividades governamentais, com o passar do tempo – da experiência acumulada e das exigências sociais –, constituiu-se como vetor fundamental dentre esforços aplicados nos processos de transformação de realidades problemáticas existentes no cotidiano das comunidades cada dia mais organizadas, atuantes e cientes de seus direitos. Evolui, em todos os segmentos do tecido social, a noção de transparência e cresce, cada vez mais, a cobrança por resultados, eficiência, eficácia e efetividade.

Nesse contexto, a realização do ciclo de implementação das políticas públicas não pode mais prescindir de sistemas e ferramentas destinados à coleta de informações e apoio ao controle e coordenação do processo de planejamento e acompanhamento da execução das ações governamentais. Especialmente no que se refere ao monitoramento da evolução de metas físicas, financeiras, realizações em geral e indicadores dos programas.

Assim sendo, com o objetivo de implantar ferramentas de suporte aos seus processos de planejamento e acompanhamento da ação governamental e da utilização dos recursos públicos, o Estado do Rio Grande do Sul, ao longo dos últimos anos, ao tempo em que desenvolveu metodologia, processos e ferramentas, consolidou uma rede de atores, agentes públicos, organizando-os dentro do denominado Sistema de Elaboração, Acompanhamento e Revisão do Plano Plurianual (SISPLAG).

Este trabalho tem como intenção apresentar o SISPLAG, sua concepção, sua arquitetura, seus conceitos, seus instrumentos, suas ferramentas e, o mais relevante, sua rede de atores, através da qual o Governo estabelece as interações que lhe permitem movimentar-se e agir no âmbito do seu planejamento de médio prazo, no acompanhamento da execução deste e dos processos de revisão do planejado. Permitindo-lhe também agir no campo da demonstração dos resultados alcançados e da prestação de contas à sociedade.

O CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Para contextualizar a importância desse tema, descreveremos em um primeiro momento o ciclo de políticas públicas. Esse ciclo é complexo, não se limitando ao processo de planejamento, ele se desenvolve, no tempo, com o desencadeamento de múltiplas fases ou etapas distintas, interdependentes. Nesse ambiente de complexidade e constante mutação, assumem especial relevância e utilidade aqueles instrumentos e sistemas de suporte comprometidos com a coleta e a sistematização de dados destinados a alimentar fluxos de informações. Esses fluxos permitem aos gestores, em cada uma das diferentes etapas, a tempestiva identificação de problemas, possibilitando, por consequência, a tomada de decisões destinadas à superação de dificuldades e o alcance dos resultados esperados. Ainda, permitem, ao tempo em que disponibilizam dados, tornar transparente à sociedade o desempenho da Administração Pública.

As etapas do ciclo, especialmente as de planejamento, execução, acompanhamento e monitoramento, identificadas na Figura 1, através das especificidades a elas incorporadas, fruto por vezes da observância da legislação, por vezes influenciadas pelos avanços

metodológicos oriundos do processo social e político, findou por agregar características à configuração final dos produtos gerados pela ferramenta SISPLAG.

Figura 1. Ciclo de políticas públicas



As exigências atuais, incidentes sobre a gestão governamental, tornaram absolutamente relevante que, em todas as fases do ciclo de implementação das políticas públicas, seja realizado um esforço continuado de intensa coordenação, coleta e sistematização de informações através de atividades sistêmicas, estruturadas sob a forma de processos de acompanhamento e monitoramento.

Tais processos de obtenção de informação devem abarcar a dimensão quantitativa e qualitativa da ação governamental e fornecer ao gestor a capacidade de agir e reagir tempestivamente diante das alterações de cenários decorrentes das dinâmicas do dia a dia, as quais, constantemente, promovem a reconfiguração da realidade social e política.

É fundamental, nesse contexto, que se possa dispor de ferramenta de Tecnologia da Informação (TI) suportada por sistema de apoio vinculado à *web* que, em tempo real, sustente fluxos de informações desagregadas e sínteses destinadas à alimentação dos processos de gestão. São aquelas informações referentes à execução das metas físicas, espacializadas de forma regionalizada, apresentadas sob a forma de mapas;—as realizações e a execução financeira apresentadas sob a forma de relatórios estruturados; e, ainda, o inteiro teor do banco de dados sob a forma de planilhas eletrônicas.

O SISTEMA DE ELABORAÇÃO, ACOMPANHAMENTO E REVISÃO DO PLANO PLURIANUAL (SISPLAG)

Os processos de elaboração, revisão e acompanhamento, com a geração de dados relativos ao Plano Plurianual (PPA) do Estado do Rio Grande do Sul, têm como sistema de suporte o Sistema de Elaboração, Acompanhamento e Revisão do PPA (SISPLAG). O Estado do Rio Grande do Sul, por meio de sua Secretaria do Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional (SEPLAN), busca de forma continuada a constituição e a articulação de um conjunto de partes ou elementos organizados que, vinculados entre si, colaboram para um objetivo comum: a qualificação da ação governamental.

Com a intenção de dar materialidade ao sistema e formalizar, no plano legal, a sua existência e a sua operacionalidade, o Estado do Rio Grande do Sul o instituiu através do Decreto nº 52.287, de 11 de março de 2015, conforme abaixo.

“Art. 1º Fica instituído o **Sistema de Elaboração, Acompanhamento e Revisão do Plano Plurianual – SISPLAG**, sob a coordenação da Secretaria do Planejamento e Desenvolvimento Regional – SEPLAN, constituído pelos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual, com função de organizar os processos de elaboração, acompanhamento e revisão do Plano Plurianual – PPA.

(...)

Art. 3º Cada Secretaria Estadual deverá indicar um(a) Coordenador(a) de Planejamento Setorial, que será responsável pela coordenação da elaboração, do acompanhamento e da revisão do Plano Plurianual setorial, da Secretaria e de suas entidades vinculadas.

Art. 4º Cada Secretaria Estadual e entidades vinculadas deverão indicar um(a) responsável pela elaboração e revisão do Plano, bem como pela prestação de informações para seu acompanhamento.

Art. 5º Os(As) Coordenadores(as) setoriais e os(as) responsáveis mencionados(as) nos arts. 3º e 4º deste Decreto serão indicados(as) pelo(a) Secretário(a) de Estado da Pasta setorial por meio de ofício dirigido ao(a) Secretário(a) de Estado do Planejamento e do Desenvolvimento Regional, que os(as) designará por intermédio de Portaria.

Art. 6º O SISPLAG será a ferramenta utilizada para a elaboração e acompanhamento do Plano Plurianual.” (grifo nosso)

Em uma dimensão mais abrangente, a legislação vigente, por meio das suas exigências e parâmetros, contribuiu fortemente para a constituição da moldagem geral dos processos do SISPLAG, especialmente os produtos obtidos através de sua ferramenta de Tecnologia da Informação. Métodos de alocação de metas físicas, escalas de regionalização, relatórios, planilhas geradas pelo SISPLAG, entre outros produtos, assumiram a configuração que hoje o sistema apresenta, também motivados pela necessidade do cumprimento de determinações legais.

A Constituição Federal, quando dispõe sobre a instituição dos instrumentos de planejamento governamental, entre eles o Plano Plurianual, através do artigo 165, fornece diretriz geral que impacta fortemente a arquitetura do sistema, na medida em que estatui a compulsoriedade da regionalização. A Constituição Estadual, da mesma forma, quando, através de seus artigos 149 e 151, estende o enfoque da regionalização das metas, definindo sua quantificação física e financeira e prevendo a necessidade de se disciplinar o acompanhamento da execução do plano nos seus aspectos físico e financeiro.

Por sua vez, a Lei Complementar nº 10.336, de 28 de dezembro 1994, atualizada pela Lei Complementar nº 11.180, de 26 de junho de 1998, estatuíram normas para a elaboração e controle dos planos plurianuais, estabelecendo, em seu art. 3º, que “as metas, quantificadas física e financeiramente, por órgão e por Programa, que deverão ser atingidas relativamente à prestação de serviços-fins”, deverão integrar a lei do plano plurianual. Além disso, o artigo 12

estabelece que: “O Poder Executivo publicará no Diário Oficial do Estado, até o dia 30 de maio de cada ano, quadros contendo informações sobre as realizações anuais...”.

Tratando especificamente do sistema, conforme consta no Decreto, o mesmo compreende duas dimensões complementares e, ao longo do seu processo de estruturação e desenvolvimento, constituiu, para cada dimensão, suas hierarquias, atribuições, atores, metodologia e ferramenta de TI.

A principal dimensão do SISPLAG, do ponto de vista da ação sistêmica, é a humana. É a rede constituída pelos coordenadores setoriais de planejamento, e pelos responsáveis pela elaboração, revisão e acompanhamento da execução do Plano. Considere-se, ainda, os integrantes da SEPLAN, particularmente do Departamento de Planejamento (DEPLAN), que, na condição de setorialistas, têm, entre outras atribuições, a responsabilidade de definir metodologias e realizar a capacitação e o treinamento dos coordenadores e dos integrantes das equipes de planejamento das áreas setoriais.

O DEPLAN, para os efeitos de capacitação dos integrantes da rede, ministra regularmente, a cada ciclo de planejamento e de acompanhamento, uma série de oficinas destinadas ao repasse de informações voltadas à realização dos trabalhos de alimentação de dados do sistema. Oferece também, a cada novo ciclo, dois manuais de informações específicos, um destinado à etapa de inserção dos dados relativos ao planejamento elaborado e outro para a alimentação de dados do acompanhamento da execução das ações dos programas.

Cabe referir que o sistema, do ponto de vista estrutural, apresenta instabilidade em um de seus elementos formadores, exatamente aquele aqui considerado o mais relevante: a rede. A rede é constituída pelos seus coordenadores setoriais de planejamento e seus integrantes responsáveis pela elaboração, revisão e prestação de informações de acompanhamento do Plano. Essa instabilidade pode ser verificada pela grande variação da qualidade das informações inseridas no sistema, especialmente durante a fase de acompanhamento. Essa variação tem diferentes motivações; contudo, pode estar mais diretamente associada a duas situações fundamentais. Por um lado, pode ser reflexo de um baixo nível de comprometimento dos integrantes da rede e, por outro lado, pode estar ligada à significativa substituição de seus membros ao longo do tempo, em especial nas transições de governo.

Outra dimensão do sistema é a material, operacional, aquela dos meios de ação oferecidos pela ferramenta de TI, consubstanciados nos módulos do sistema. Estes, organizados segundo diferentes fases ou etapas, abarcam o ciclo das políticas públicas, incluídas aquelas constituídas a partir da ação concatenada de diversos programas ou ações, denominadas transversais.

O sistema tem, em síntese, a responsabilidade de instrumentalizar os atores do processo com os meios suficientes para o planejamento, a revisão, o acompanhamento e o monitoramento da execução dos programas e ações.

A FERRAMENTA SISPLAG

Até o ano de 2003, a elaboração do Plano Plurianual do Estado do Rio Grande do Sul era feita com o auxílio de ferramentas de escritório (planilhas e editores de texto), e a informação transitava com a utilização de mídias físicas, basicamente disquetes. Por ocasião da necessidade da elaboração do PPA 2004-2007, no início do ano de 2003, a Secretaria do Planejamento do Estado do RS demandou à Companhia de Processamento de Dados do Estado do Rio Grande do Sul (PROCERGS) uma ferramenta de apoio para construção daquele Plano.

As funções básicas dessa ferramenta seriam coleta de informações, apoio ao controle do processo pela Secretaria do Planejamento e geração do documento "Proposta do PPA 2004-2007". Havia a indicação de que essa ferramenta seria utilizada uma única vez, em função de haver a perspectiva da adoção de uma ferramenta em uso no Governo Federal. Dessa forma, resultou uma solução, tida como provisória, que foi desenvolvida e tornada operacional em um prazo de três semanas, o Sistema de Elaboração do Plano Plurianual (EPP). Essa solução acabou sendo o embrião do atual SISPLAG.

Elaborado o PPA 2004-2007, houve, de forma complementar, a necessidade de criar uma solução que possibilitasse o acompanhamento e a avaliação do Plano. Com isso, foi trazido para o Estado um sistema chamado Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do Plano Plurianual (SIGPLAN), desenvolvido e utilizado pelo Governo Federal. Seu uso efetivo iniciou em abril de 2004.

Em maio de 2004, em função da necessidade de revisar o PPA, o sistema EPP foi ampliado em suas funcionalidades para amparar uma nova versão do PPA e identificar as diferenças introduzidas por esta. Durante os anos de 2005 e 2006, os dois sistemas (EPP e SIGPLAN) foram aperfeiçoados, em especial o sistema EPP, pois este era uma solução provisória e não estava adequadamente preparado para dar suporte a revisões de PPA e administrar as diversas versões por elas geradas.

Em 2007, o PPA 2008-2011 foi elaborado com o suporte do sistema EPP. Em 2008, o SIGPLAN caiu em desuso, sendo utilizado apenas para concluir o acompanhamento do PPA 2004-2007. Em meados de 2008, foi criado o módulo de Levantamento de Realizações do Governo, tendo o PPA como norteador do processo. Com isso, o EPP recebeu novas funcionalidades, e a identificação pública do sistema passou a ser SISPLAG.

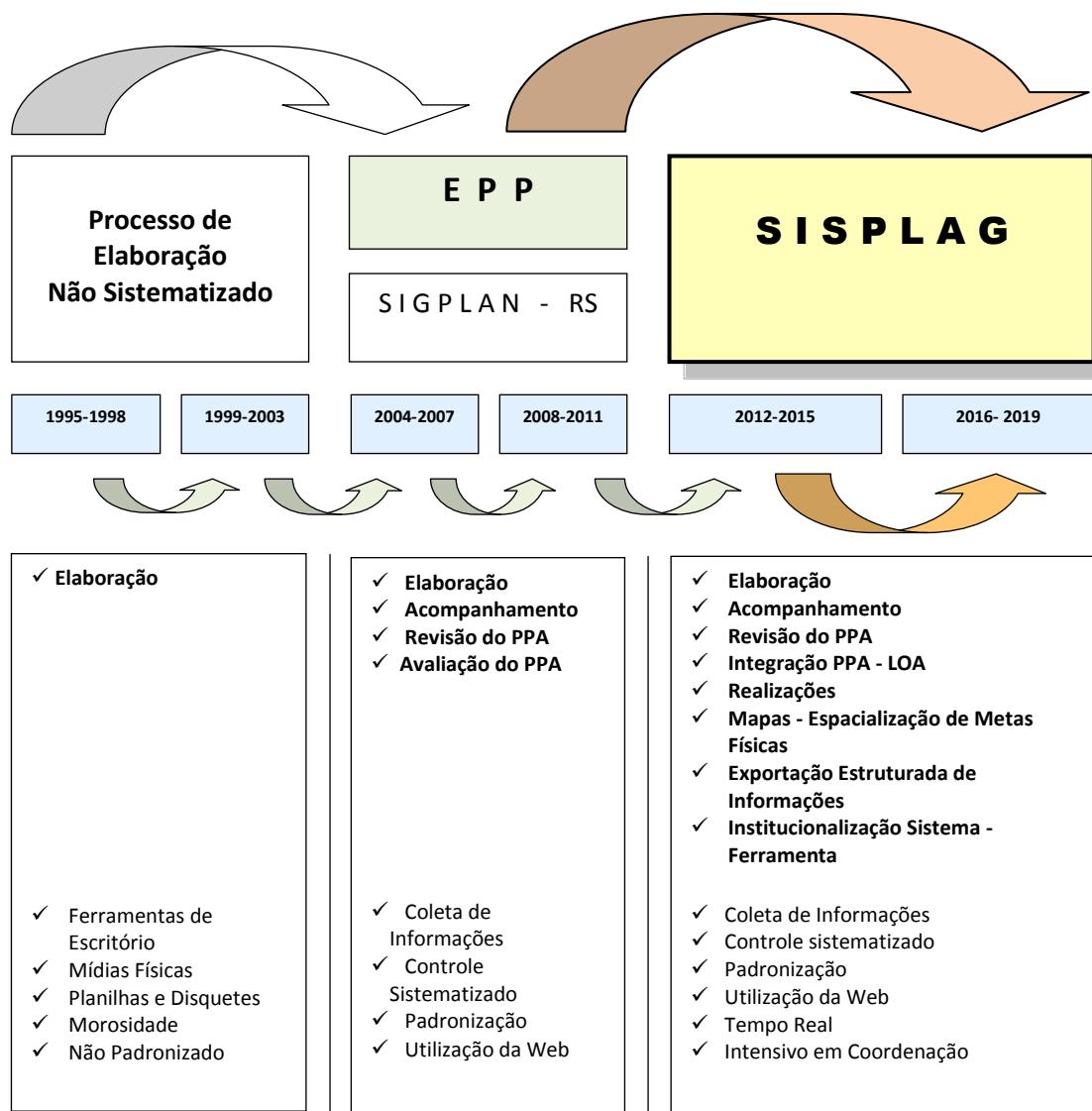
Em março de 2009, foi criado no SISPLAG o módulo de Acompanhamento do PPA, para atender à exigência legal de anualmente mostrar a evolução das metas previstas no PPA (indicadores e metas físicas e financeiras). Em outubro de 2009, o SIGPLAN foi desativado definitivamente.

O SISPLAG foi sendo atualizado de acordo com as demandas do planejamento e, a partir da publicação do Decreto nº 52.287, tornou-se o sistema instituído legalmente para elaboração, acompanhamento e revisão do Plano Plurianual no Estado do Rio Grande do Sul.

Os investimentos e os esforços realizados pelo RS, destinados à continuada qualificação do SISPLAG, partem da perspectiva de que a qualidade da informação não é alheia às ferramentas e aos meios através pelos quais é obtida, processada e veiculada. Assim sendo, o maior ou menor nível de desenvolvimento do sistema impacta diretamente a capacidade de

obtenção tempestiva de informações quantitativas e qualitativas, a compreensão da realidade e, consequentemente, a capacidade de gestão. A Figura 2 apresenta a evolução do SISPLAG ao longo do tempo.

Figura 2. Evolução do Sistema de Elaboração, Acompanhamento e Revisão do Plano Plurianual (SISPLAG)



FUNCIONALIDADES

Serão apresentados a seguir os principais avanços nas funcionalidades da ferramenta do sistema e nos produtos disponibilizados. Todas as funcionalidades estão detalhadas nos Manuais elaborados pelo DEPLAN (*links* constam das referências).

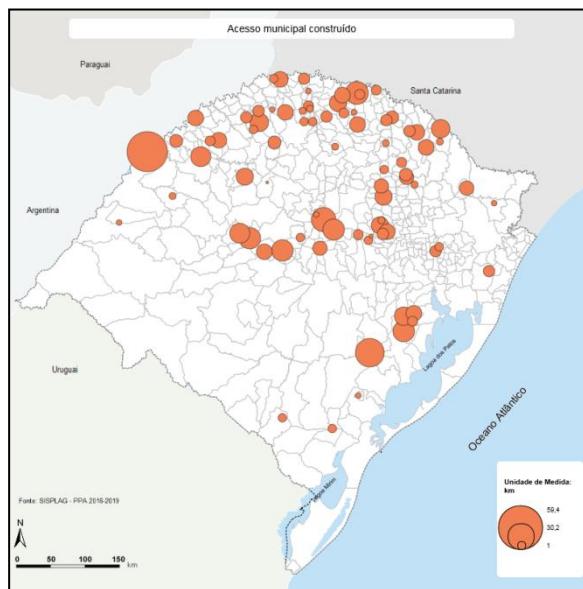
O sistema está estruturado em diferentes módulos. Cada um reúne as funcionalidades que, no decorrer do desenvolvimento do sistema, foram sendo incorporadas com o objetivo de atender às sempre renovadas demandas decorrentes dos avanços metodológicos verificados e da legislação vigente, que incidem sobre os processos de planejamento, acompanhamento e revisão do Plano.

O processo de elaboração e revisão do Plano se dá através da primeira opção de módulo do sistema: **Programas**. Através dele a SEPLAN coordena e monitora todo processo de lançamento de dados no sistema, estando sob sua responsabilidade o provimento de orientações e o treinamento dos integrantes da rede encarregados da inserção dos dados constituídos no planejamento.

Do ponto de vista operacional, a estrutura do sistema – decorrência das diretrizes metodológicas estabelecidas para a elaboração do PPA – ordenou uma sequência de procedimentos que estabelece a figura do programa como unidade de planejamento. A estrutura do sistema, quando da inclusão de um programa, exige a vinculação deste com um ou mais objetivos definidos no Mapa Estratégico do Governo.

Através desse módulo, os integrantes da rede inserem no sistema os programas e seus atributos – objetivo, indicadores, ações, produtos, metas físicas, dados financeiros e demais complementos. Destaca-se como inovação a possibilidade de geração de mapas, que refletem a regionalização das metas físicas dos produtos. Foram utilizadas as escalas de regionalização: Regiões Funcionais de Planejamento⁵, COREDEs⁶ e Municípios, a fim de permitir que os órgãos acompanhem suas ações também pelos seus recortes territoriais. A Figura 3 ilustra a possibilidade de geração de mapas pelo SISPLAG.

Figura 3. Mapa gerado pelo SISPLAG – Elaboração do PPA



⁵As Regiões Funcionais se constituem em agregação dos COREDEs.

⁶Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento são um fórum permanente e autônomo de discussão e decisão a respeito de políticas e ações que visam ao desenvolvimento regional. A criação dos COREDEs ocorreu com a publicação da Lei nº 10.283, de 17 de outubro de 1994.

Com o intuito de atender à necessidade de integração do Plano com as leis orçamentárias anuais, o sistema incorporou à sua arquitetura recursos necessários, optou-se por conferir às ações do PPA um *status* agregador, havendo a possibilidade de se vincularem vários instrumentos de programação a uma mesma ação do Plano, conforme se verifica na imagem da Figura 4.

Figura 4. Tela do SISPLAG: Instrumento de Programação

A estrutura do sistema suporta a existência simultânea de múltiplos planos e permite amparar diferentes planos originais e suas revisões. Isso torna possível migrar entre os diferentes planos realizados ao longo do tempo, uma vez que estão no banco de dados do sistema e podem ser acessados a qualquer tempo, através da opção Troca de Versão, constante do SISPLAG.

No segundo módulo, relativo ao **Teto Financeiro**, se procede ao lançamento do teto financeiro planejado na elaboração do PPA para cada órgão. Através dele o sistema emite planilhas eletrônicas, exportando a base de dados das informações financeiras, organizadas por programa e ação, por fonte e natureza da despesa.

Dentre as diretrizes metodológicas que nortearam a construção do Plano Plurianual 2016-2019 do Estado do Rio Grande do Sul pode-se destacar aquela que orientou a formação de grupos temáticos e a realização de oficinas destinadas a indicar aqueles programas ou ações que pudesse ter caráter de prioritários e/ou transversais. Em função disso o SISPLAG incorporou em sua estrutura um terceiro módulo, **Plano Políticas Transversais**, que facilita o planejamento de ações transversais. O conceito de transversalidade compreende ações que, tendo por objetivo lidar com determinada situação, articulam diversos órgãos setoriais na sua formulação e/ou execução (IPEA, 2009).

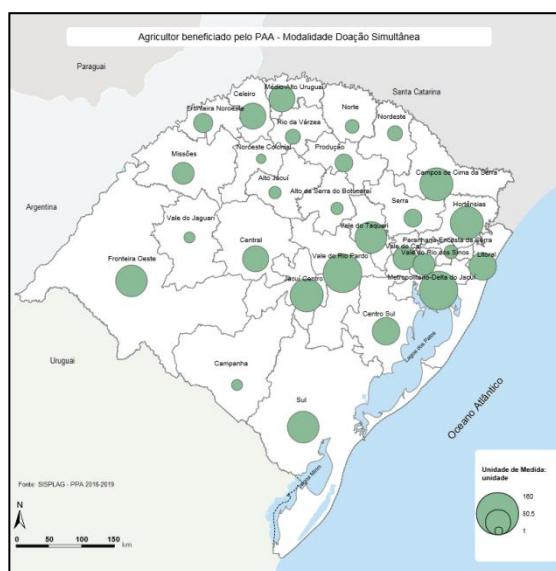
Apesar dessa funcionalidade, a maioria dos Programas desenhados não conseguiu romper a lógica setorial. Essa questão recorrente verificou-se também no PPA 2016-2019 do qual constam poucos Programas que envolvem mais de um setor.

Concluída a elaboração do PPA e após o início da execução dos Programas, no exercício seguinte, o sistema disponibiliza o módulo de **Acompanhamento do PPA**. Essa etapa

objetiva obter dados relativos à evolução dos indicadores, das metas físicas, das realizações vinculadas às ações e dos respectivos dados financeiros.

O sistema dedica especial atenção ao trabalho de acompanhamento das metas físicas dos produtos, disponibilizando, a cada período quadrienal, campos digitáveis para inserção dos dados realizados de forma regionalizada, em três escalas de regionalização, a saber: Região funcional, COREDEs ou Município. Após a inserção das informações, o sistema disponibiliza a geração de mapas com a espacialização das metas lançadas. Essa funcionalidade, mostrada na Figura 5, permite a comparação entre o planejado e o realizado através de sínteses gráficas (mapas).

Figura 5. Mapa gerado pelo SISPLAG – Acompanhamento do PPA



O sistema também permite a inserção de realizações⁷, vinculadas às ações. São informações de natureza qualitativa, que objetivam levantar periodicamente as atividades do Governo com localização geográfica.

Por sua vez, o acompanhamento do dado financeiro é apurado automaticamente a partir da execução financeira fornecida pela Secretaria da Fazenda (SEFAZ). A atualização ocorre diariamente e utiliza o vínculo estabelecido entre o SISPLAG, o Sistema Finanças Públicas do Estado do Rio Grande do Sul (FPE) e o Sistema de Elaboração do Orçamento (SEO).

PRODUTOS

O módulo através do qual o sistema oferece produtos destinados ao cumprimento das obrigações relacionadas à publicidade e à transparência é o **Relatórios**. Sua utilização

⁷ Realização é toda e qualquer atividade que contribui para a consecução da ação.

torna possível gerar vários arquivos com informações de elaboração, revisão e acompanhamento dos Programas do PPA.

A Lei de Acesso à Informação, Lei Federal nº 12.527, de 2011, no Inciso VII, de seu artigo 7º, dispõe sobre o direito à obtenção de dados sobre a “implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos”. De forma complementar, a Lei nº 14.755, de 20 de outubro de 2015, e a Lei Complementar nº 10.336, de 28 de dezembro 1994, esta já referida anteriormente, dispõem sobre as obrigações relativas à publicidade das informações referentes à elaboração, à revisão e ao acompanhamento da execução dos programas do PPA.

O SISPLAG, ao longo do tempo, foi incorporando funcionalidades que, para além de atenderem às necessidades de sistematização e fornecimento de informações aos gestores – a exemplo do desenvolvimento metodológico verificado –, permitiram o amplo atendimento dessas disposições.

Em vista disso, houve um grande avanço quanto à geração de relatórios. Diversos modelos podem ser emitidos, desde relatórios com a apresentação da despesa organizada por fonte – despesas correntes ou de capital – passando por volumes contendo relatórios ordenados por programas até edições que demonstram as alterações do Plano promovidas por revisões, entre outros. É possível emitir, inclusive, relatórios de participação de cada órgão no Plano.

Além dos relatórios, também é possível exportar dados de Acompanhamento para planilha eletrônica. Essas informações exportadas podem ter diferentes utilidades para os gestores dos órgãos, gerando vários produtos, que demonstram o comportamento das metas físicas e o desenvolvimento de processos de monitoramento.

Podemos referir, ainda, que esse módulo oferece dois importantes instrumentos de divulgação de informações:

- O Caderno de Regionalização que contém a expressão territorial dos programas, ações e produtos com suas metas que constam no Plano Plurianual para as nove Regiões Funcionais de Planejamento.
- O Relatório de Realizações que contém, no âmbito do executado, informações qualitativas relativas àquele conjunto de atividades desenvolvidas no nas ações do Plano.

Figura 6. Produtos gerados pelo SISPLAG



Os documentos a serem encaminhados à Assembleia Legislativa, tanto para apreciação quanto para avaliação do andamento da execução do Plano, podem ser exportados diretamente do sistema. Destaca-se o relatório de Acompanhamento anual apresentado na Figura 7.

Figura 7. Relatório de acompanhamento gerado pelo SISPLAG

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL		PLANO PLURIANUAL 2016 - 2019		Infraestrutura e Ambiente					
ATENÇÃO: DADOS NÃO VALIDADOS. RESTRITO AO ÓRGÃO SULGÁS.		AVALIAÇÃO ANUAL - EXERCÍCIO 2016		Acompanhamento 2016 - Janeiro a Abril					
PROGRAMA: Gás pelo Rio Grande									
EVOLUÇÃO DOS INDICADORES									
INDICADOR: Extensão da rede de distribuição									
UNIDADE DE MEDIDA: km		VALOR INICIAL		VALOR ESPERADO					
Estado		806,1000	1.411,1000	971,2613	04/2016				
INDICADOR: Índice de Participação no Varejo - IPV									
UNIDADE DE MEDIDA: %		VALOR INICIAL		VALOR APURADO					
Estado		1,8000	6,9400	1,5500	04/2016				
EVOLUÇÃO DAS METAS DAS AÇÕES									
ÓRGÃO: COMPANHIA DE GÁS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL									
AÇÃO: Ampliação da Distribuição de Gás Natural e Melhorias Operacionais dos Sistemas de Distribuição de Gás Natural				FINANCIERO - R\$					
PREVISTO		2016 - 2019		REALIZADO	2016				
		387.319.334,00		8.192.982,37	8.192.982,37				
PRODUTO: Cliente atendido									
UNIDADE DE MEDIDA: unidade									
FÍSICO									
PREVISTO		2016 - 2019		REALIZADO	2016				
Estado		92.537,000		27.794,000	27.794,000				
Região Funcional 1		90.982,000		27.720,000	27.720,000				
Centro Sul		4,000		4,000	4,000				
Charqueadas		4,000		4,000	4,000				
Paranhana-Encosta da Serra		3,000		3,000	3,000				
Igrejinha		2,000		2,000	2,000				
Três Coroas		1,000		1,000	1,000				
Vale do Cai		3,000		3,000	3,000				

1. Período de referência do realizado 2016 (físico e financeiro): Janeiro a Abril de 2016
2. Período de referência das realizações: Janeiro de 2016 a Abril de 2016
08/06/2016 - 15:42

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo de elaboração, acompanhamento e revisão do Plano Plurianual no RS foi, ao longo dos anos, se transformando e, de forma direta, pressionando positivamente o processo de desenvolvimento do SISPLAG. O sistema, na esteira da evolução metodológica do Plano, agregou novos atores e incorporou novas funcionalidades. O SISPLAG manteve, entretanto, seu objetivo fundamental de constituir-se como uma ferramenta de apoio à coordenação e controle da elaboração do acompanhamento e da revisão do PPA.

Estas transformações visaram constituir um potente instrumento de alocação e extração de dados padronizados capazes de fornecer uma visualização ao mesmo tempo ampla e particular de cada órgão setorial, gerando informações organizadas de forma simples, apuradas periodicamente de forma regionalizada. Além disso, visaram tornar acessíveis as realizações da Administração Pública para a sociedade e para os órgãos de controle, contribuindo para a transparência da ação governamental.

Cabe destaque à inclusão de três funcionalidades incorporadas ao sistema que ampliaram sobremaneira os conteúdos qualitativos e quantitativos dos relatórios do Plano, quais sejam: a inserção de campos digitáveis destinados à inclusão de forma regionalizada das realizações vinculadas às ações dos programas; a geração de mapas com espacialização das metas físicas tanto as programadas quanto as realizadas; e, ainda, os avanços no campo da estruturação e operacionalização do módulo de Políticas Transversais do PPA.

O desenvolvimento metodológico da elaboração deste Plano deu especial atenção à regionalização das metas físicas, o que teve correspondência integral na estrutura da ferramenta SISPLAG, atendendo ao estabelecido na legislação vigente. Com isso, atingiu-se o objetivo de dar concretude espacial às preocupações que o Plano Plurianual dedica às distintas necessidades regionais.

Além dos aprimoramentos já relatados, cabe ser mencionada também a ampliação da integração do SISPLAG com outros sistemas utilizados no Estado. É o caso do Sistema de Elaboração do Orçamento (SEO) e do Sistema de Finanças Públicas do Estado (FPE). Sob a noção da interoperabilidade desses sistemas, seria possível ampliar consideravelmente a utilidade da ferramenta junto aos gestores, uma vez que isso contribuiria para a obtenção de informações mais integradas e qualificadas.

Conquanto haja aspectos positivos a destacar, no que refere aos avanços no processo de desenvolvimento do sistema, cabe referir a existência de elementos que carecem de estabilidade, integração, aperfeiçoamento e sinergia e, por esses motivos, impactam negativamente todo o ciclo de ação do sistema e, de modo particular, a fase de acompanhamento. A rede constituída pelos coordenadores setoriais e seus demais integrantes responsáveis pela elaboração, revisão e acompanhamento do Plano apresenta, ao longo do tempo, importantes alterações na composição de sua nominata. Essa instabilidade é responsável por uma parcela das variações na qualidade das informações inseridas no sistema, especialmente, como já dito, durante a fase de acompanhamento. A rede de usuários do sistema deve admitir, por certo, variações ocasionais, resultado da alternância de gestores de escalões superiores, porém a base da rede poderia vir a ser formada exclusivamente por servidores estáveis do quadro estatal, com suas funções valorizadas dentro de seu órgão de

Iotação. Sugere-se, ainda, a possibilidade de que o desempenho funcional desses servidores pudesse vir a ser avaliado também segundo aspectos relativos à suas atividades junto à rede.

Parece evidente, em que pesem as dificuldades, que as ferramentas de apoio ao planejamento, ao processo de acompanhamento e suas atividades cotidianas, destinadas ao monitoramento da ação governamental, apresentam-se, cada dia mais intensamente, como uma necessidade incontornável quando se trata do aperfeiçoamento da gestão pública. Sendo igualmente evidente que não devam permanecer refratárias ou impermeáveis ao desenvolvimento metodológico alcançado pelos processos de elaboração do Plano e que devam, portanto, reestruturar-se continuamente, ajustando sua arquitetura para fazer frente às demandas dos agentes intervenientes no processo de planejamento, acompanhamento, avaliação e revisão das políticas públicas.

A leitura dos fatos que constituem a história do desenvolvimento metodológico do processo de planejamento no RS e do ciclo de implantação das políticas públicas demonstra que a prática do bom planejamento, de seu acompanhamento, bem como sua própria capacidade de medir resultados estão cada vez mais associados ao desenvolvimento constante de seus sistemas de apoio destinados ao incremento de eficiência, eficácia e efetividade. No âmbito da Administração Pública, ocupam lugar de destaque quando se trata de apoiar aqueles esforços continuados de aproximação entre o planejar e o fazer.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 22 jun. 2016.

RIO GRANDE DO SUL. **Constituição do Estado do Rio Grande do Sul.** Disponível em: <http://www2.al.rs.gov.br/dal/LinkClick.aspx?fileticket=9p-X_3esaNg%3dtabid=3683&mid=5358>. Acesso em 22 jun. 2016.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria do Planejamento e Desenvolvimento Regional. **Manual do PPA 2016-2019 – Volume I – Método de Elaboração de Programas.** Disponível em: <<http://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/15134100-20150514092125manual-ppa-2016-2019-volume-i-2-edicao.pdf>>. Acesso em 22 jun. 2016.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria do Planejamento e Desenvolvimento Regional. **Manual do PPA 2016-2019 – Volume II – SISPLAG.** Disponível em: <<http://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/15134100-20150520132845manual-ppa-2016-2019-volume-ii-versao-site.pdf>>. Acesso em 22 jun. 2016.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto 52.287, de 11 de Março de 2015.** Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=61951&hTexto=&Hid_IDNorma=61951>. Acesso em 22 jun 2016.

SANTOS, Luiz Alberto dos; CARDOSO, Regina Luna dos Santos. **Avaliação de desempenho da ação governamental no Brasil: problemas e perspectivas.** XV Concurso de Ensayos del CLAD Control y Evaluación del Desempeño Gubernamental. Caracas, 2001. Disponível em: <<http://siare.clad.org/fulltext/0041201.pdf>>. Acesso em 22 jun. 2016.

RIO GRANDE DO SUL. Lei 10.336, de 28 de dezembro 1994, e suas atualizações posteriores. Disponível em <<http://www.al.rs.gov.br/legiscomp/arquivo.asp?Rotulo=Lei Complementar nº 10336&idNorma=24&tipo=pdf>>. Acesso em 22 jun 2016.

RIO GRANDE DO SUL. Lei 14.755, de 20 de outubro de 2015. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=62426&hTexto=&Hid_IDNorma=62426>. Acesso em 22 jun 2016.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Avanços e desafios da transversalidade nas políticas públicas federais voltadas para minorias.** Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas, vol 3. p. 779-795. Brasília: IPEA, 2009. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/Livro_BrasilDesenvEN_Vol03.pdf. Acesso em 28 jun 2016.

AVALIAÇÃO DO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANO PLURIANUAL 2016-2019

Aida Dresseno da Silveira¹; Ana Maria de Aveline Bertê²; Antonio Paulo Cagnin³; Bruno de Oliveira Lemos⁴; Carla Giane Soares da Cunha⁵; Fernando Maya Mattoso⁶; Irma Carina Brum Macolmes⁷; Juliana Feliciati Hoffmann⁸; Lauren Lewis Xerxenevsky⁹; Luciana Dal Forno Gianluppi¹⁰; Marlise Margô Henrich¹¹; Milton Limberger¹²; Paulo Victor Marocco Milanez¹³; Rosanne Lipp João Heidrich¹⁴; Silvia Leticia Lorenzetti¹⁵; Suzana Beatriz de Oliveira¹⁶

Resumo

O sétimo Plano Plurianual (PPA) do Rio Grande do Sul compreende o período de 2016 a 2019 e foi elaborado nos primeiros sete meses de 2015. Após concluída sua construção, realizaram-se duas pesquisas avaliativas de processo, tendo como objetivo a reflexão e a busca por elementos para qualificá-lo em seus próximos ciclos. A primeira avaliação, de caráter qualitativo, buscou analisar o processo de elaboração do PPA do ponto de vista dos servidores da Secretaria do Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional, responsáveis por orientar os órgãos governamentais no processo de elaboração do Plano. Essa avaliação mostrou que os pontos centrais de avanços e necessidades de melhoria são a regionalização; a integração entre o Plano, a Lei Orçamentária Anual e os Projetos Prioritários de Governo; e a elaboração das estratégias de implementação, vinculadas ao Mapa Estratégico do Estado. A segunda avaliação buscou analisar a percepção dos órgãos e entidades da Administração Pública estadual no processo de elaboração do Plano, através de um questionário com perguntas centradas no processo e dois campos abertos para destaques positivos e negativos. Essa última avaliação mostrou que, no geral, o processo foi bem avaliado e que alguns desafios devem ser enfrentados, como a busca de um PPA que auxilie o órgão na gestão das suas políticas públicas; a integração entre o planejamento de médio prazo (PPA) e o planejamento de curto prazo (Orçamento); a preparação e o tempo de realização das oficinas ofertadas no processo de elaboração do PPA; e a continuidade do processo de desenvolvimento da ferramenta SISPLAG.

Palavras-chave: Avaliação de Processo, Elaboração do PPA, Planejamento governamental

¹ Analista de Planejamento, Orçamento e Gestão da SEPLAN/RS. Economista.

² Geógrafa da SEPLAN/RS. Mestre em Geografia – POSGEA/UFRGS.

³ Geógrafo da SEPLAN/RS. Diretor do Departamento de Planejamento Governamental – DEPLAN, Doutor em Geografia – POSGEA/UFRGS.

⁴ Geógrafo da SEPLAN/RS, Mestre em Geografia – POSGEA/UFRGS.

⁵ Analista de Planejamento, Orçamento e Gestão da SEPLAN/RS. Economista, Mestre em Planejamento Urbano e Regional/UFRGS.

⁶ Analista de Planejamento, Orçamento e Gestão da SEPLAN/RS. Economista.

⁷ Analista de Planejamento, Orçamento e Gestão da SEPLAN/RS. Administradora.

⁸ Analista de Planejamento, Orçamento e Gestão da SEPLAN/RS. Estatística, Mestre em Epidemiologia - PPGEP/UFGRGS.

⁹ Analista de Planejamento, Orçamento e Gestão da SEPLAN/RS. Bacharel em Ciências Econômicas, Mestre em Economia do Desenvolvimento – PPGE/PUCRS.

¹⁰ Analista de Planejamento, Orçamento e Gestão da SEPLAN/RS. Economista, Mestre em Agronegócios – CEPAN/UFRGS.

¹¹ Tradutora-intérprete da SEPLAN/RS. Especialista em Língua Inglesa.

¹² Agente Administrativo da SEPLAN/RS. Administrador Público.

¹³ Analista de Planejamento, Orçamento e Gestão da SEPLAN/RS.

¹⁴ Analista de Planejamento, Orçamento e Gestão da SEPLAN/RS. Arquiteta e Urbanista, Mestre em Planejamento Urbano e Regional/UFRGS.

¹⁵ Economista da SEPLAN/RS.

¹⁶ Geógrafa da SEPLAN/RS. Especialista em Geografia Ambiental – UFRGS.

Assessment of the elaboration process of Pluriannual Plan 2016-2019

Abstract

The seventh Pluriannual Plan of Rio Grande do Sul comprises the period from 2016 to 2019, and was elaborated during the first seven months of 2015. After the completion of its construction, two researches for process assessment were made with the objective of making a reflection and searching for elements to qualify its next cycles. The first assessment, of qualitative type, aimed at analyzing the process of elaboration of the Pluriannual Plan on the view point of the civil servants who work at the State Secretariat of Planning, Mobility and Regional Development, responsible for advising government agencies in the elaboration of the Plan. Such evaluation showed that the main advancements and needs of improvement are regionalization; integration among the Plan, the Annual Budget Law and Government Priority Projects; and the elaboration of implementation strategies linked to the Strategic Map of the State. The second assessment envisaged to analyze the perception of the agencies and entities of the state Public Administration in the elaboration process of the Plan by means of a questionnaire with questions focused in the process and two blank areas for comments. This last assessment showed that, in general, the process was well evaluated, and that some challenges must be faced, such as the search for a Pluriannual Plan that helps the entity in the management of its public policies; the integration between medium-term planning (pluriannual plan) and short-term planning (budget); the preparation and the duration of the workshops carried out during the elaboration process of the Pluriannual Plan; and the continuity of the process of development of SISPLAG tool.

Key-words: Process Evaluation, Elaboration of Pluriannual Plan, Governmental Planning

INTRODUÇÃO

A Elaboração do Plano Plurianual (PPA) é um processo que contempla desde a concepção da metodologia que será utilizada até a elaboração dos programas governamentais que compõem o Plano¹⁷. Essa etapa pode ser considerada um processo por definição, pois compreende uma ação contínua e prolongada, executada a cada quatro anos, com uma sequência contínua de fatos ou operações que apresentam certa unidade, e que gera um produto final, o Plano Plurianual.

Concluído o processo de Elaboração do Plano Plurianual, o estabelecimento de uma avaliação formal pode ser um importante instrumento para verificar em que grau essa etapa foi bem implementada, quais foram os aspectos que funcionaram como o esperado e quais foram as deficiências. Garcia (2001)¹⁸ conceitua a avaliação como uma operação na qual o valor de uma iniciativa organizacional é julgado a partir de um padrão comparativo previamente definido. Cabe ressaltar que o julgamento refere-se não ao caráter punitivo, mas à verificação da sua qualidade, possibilitando intervenções corretoras em tempo oportuno. Garcia (2001) também destaca os elementos que exigem maior negociação na construção da avaliação. Estes consistem na definição do quadro referencial e nos elementos constitutivos do processo de avaliação. Em outros termos, as perguntas a serem respondidas durante a construção da avaliação, entre outras, são: quais serão os parâmetros a serem avaliados? Quais atores envolvidos no processo que participarão da avaliação? Em que formato consistirá a avaliação?

O Ministério do Planejamento (Brasil, 2011) e Figueiredo et al. (1986)¹⁹ dividem os tipos básicos de avaliação em: avaliação de processo, avaliação de resultados e avaliação de impacto. A avaliação de processo visa verificar se a iniciativa está sendo (ou foi) implementada de acordo com as diretrizes concebidas para a sua execução e se seu produto atingirá (ou atingiu) as metas desejadas. Para o caso da avaliação da etapa de elaboração do PPA, uma avaliação de processo buscara identificar se a sua implementação foi realizada de acordo com as diretrizes previamente definidas, com o padrão a ser perseguido, e se as metas de elaboração do PPA foram alcançadas. Ou seja, uma avaliação de processo exigiria a definição de diretrizes e metas de qualidade da etapa de elaboração do PPA.

Já a avaliação de resultados tem como objetivo identificar os efeitos da iniciativa (processo de elaboração do PPA) sobre o público-alvo e objetivos pretendidos. Isto é, busca-se identificar quais seriam os resultados esperados/atingidos com a elaboração dos programas do PPA. São exemplos de questionamentos nesse sentido: qual foi a efetividade da iniciativa de elaboração do PPA para o cumprimento legal e constitucional? Ou então, qual foi a efetividade

¹⁷ Ao longo desta edição da Revista Estudos DEPLAN foi descrito em detalhes esse processo de elaboração do Plano, estando incluídas nos respectivos textos informações sobre cada uma das etapas. Caso seja de interesse, maiores informações podem ser consultadas nesse material.

¹⁸ Garcia realizou uma revisão da literatura acerca do conceito de avaliação a partir dos autores: Barreto, 1993; Firme, 1994; Werneck, 1996.

¹⁹ Figueiredo (et al, 1986) divide avaliação em dois tipos: avaliação de impacto e processo. Já Brasil (2011) identifica dois tipos como: avaliação de processo e avaliação de resultado. A avaliação de impacto é considerada um tipo de avaliação de resultados, com um rigor metodológico diferenciado.

da iniciativa de elaboração do PPA para a prestação de contas para a sociedade das ações governamentais realizadas no âmbito estadual?

A avaliação de impacto (ou efetividade) é um tipo de avaliação de resultado que, a partir de tratamentos metodológicos específicos, busca estabelecer relação de causalidade entre a iniciativa e o conjunto de resultados pretendidos ou os efeitos produzidos sobre o público-alvo da iniciativa (BRASIL, 2011). Em outros termos, a avaliação de impacto permite a aferição e análise dos objetivos alcançados e/ou efeitos da iniciativa através da constatação, comprovada empiricamente, da relação de causa-efeito, comparando com uma estimativa do que aconteceria caso a iniciativa não existisse.

Este artigo buscou investigar a avaliação de processo, a fim de verificar a qualidade da implementação da etapa de Elaboração do PPA. Ressalta-se que a experiência dos estados e do Governo Federal com relação às avaliações dessa etapa é caracterizada por avaliações não estruturadas e pouco documentadas. No Rio Grande do Sul, até então, as avaliações dos processos de elaboração dos PPAs ocorriam informalmente, de forma não documentada, porém não desprovida de críticas e análises. No processo de elaboração do PPA 2016-2019, as críticas e sugestões foram incorporadas na fase de discussão para a construção da metodologia de elaboração do Plano.

Após a conclusão da construção do PPA 2016-2019 do Estado do Rio Grande do Sul, realizaram-se duas pesquisas avaliativas de processo, tendo como objetivo a reflexão e a busca por elementos para qualificá-lo em seus próximos ciclos. Com as informações advindas da avaliação, as atividades envolvendo a Elaboração do Plano Plurianual podem ser revistas, as práticas podem ser consolidadas, e mudanças podem ser implementadas visando ao seu aperfeiçoamento.

A primeira seção do presente texto trata da avaliação que buscou analisar o processo de elaboração do PPA 2016-2019 do ponto de vista dos servidores do Departamento de Planejamento Governamental (DEPLAN) da Secretaria do Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional, que foram os responsáveis por orientar os órgãos governamentais no processo de elaboração do Plano. Já a segunda pesquisa, apresentada na seção seguinte, voltou-se para os coordenadores e responsáveis setoriais pela elaboração do PPA de cada órgão do Estado. A conclusão e os desdobramentos dessas pesquisas são levantados na seção final.

O PROCESSO DE AVALIAÇÃO DA ELABORAÇÃO DO PPA 2016-2019

O sétimo Plano Plurianual do Rio Grande do Sul (PPA) compreende o período de 2016-2019 e foi elaborado nos primeiros sete meses de 2015. Para tanto, foi criado o Sistema de Elaboração, Acompanhamento e Revisão do Plano Plurianual, através do Decreto nº 52.287, de 11 de março de 2015. O Sistema, constituído por uma rede de agentes intervenientes ao processo de construção do Plano, indicados pelos órgãos e entidades da Administração Pública estadual, tem o intuito de estruturar o processo de elaboração, acompanhamento e revisão do Plano Plurianual, estabelecendo a SEPLAN como órgão coordenador do Sistema.

Após o envio do Projeto de Lei do PPA 2016-2019 à Assembleia Legislativa do Estado do RS, ainda no mês de agosto de 2015, o Departamento de Planejamento Governamental iniciou a avaliação sobre o processo de elaboração do PPA 2016-2019, tendo como objetivo buscar melhorias e aperfeiçoamento do processo.

AVALIAÇÃO DO PONTO DE VISTA DO DEPARTAMENTO

Em um primeiro momento foi enviado, aos quinze servidores do Departamento, um questionário semiestruturado com perguntas abertas (qualitativas), norteado por quatro eixos: 1) O Método em Si; 2) O Processo de Elaboração; 3) A Estrutura e a Vinculação ao Orçamento; e, por fim, 4) o Sistema Informacional – SISPLAG. Cada eixo também foi dividido em três subeixos, conforme apresentado no quadro abaixo, sendo eles: avanços realizados; o que deve ser repetido; e, o que deve ser corrigido ou evitado. Esse questionário foi respondido por 80% dos servidores.

Quadro 1: Questionário de avaliação do Departamento

1. O MÉTODO EM SI
1.1. Avanços realizados
1.2. O que deve ser repetido
1.3. O que deve ser corrigido ou evitado
2. O PROCESSO DE ELABORAÇÃO
2.1. Avanços realizados
2.2. O que deve ser repetido
2.3. O que deve ser corrigido ou evitado
3. A ESTRUTURA DO PPA E A VINCULAÇÃO AO ORÇAMENTO
3.1. Avanços realizados
3.2. O que deve ser repetido
3.3. O que deve ser corrigido ou evitado
4. O SISTEMA INFORMACIONAL - SISPLAG
4.1. Avanços realizados
4.2. O que deve ser repetido
4.3. O que deve ser corrigido ou evitado

Fonte: elaboração dos autores

Com relação ao método e ao processo de elaboração, abordados nos eixos um e dois, as respostas foram muito próximas umas das outras, ou seja, o que foi considerado avanço metodológico também foi visualizado como avanço no processo de elaboração. As respostas obtidas centraram-se em três grandes temas, quais sejam: a regionalização; a integração entre o Plano, a Lei Orçamentária Anual (LOA) e os Projetos Prioritários; e, a elaboração das estratégias de implementação, vinculadas ao Mapa Estratégico do Estado. Outra questão bastante citada foi a importância da participação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES) na elaboração dos objetivos estratégicos regionais. Afora as questões destacadas, também foram mencionadas, de forma mais difusa, diversas outras mais relacionadas à metodologia, ao sistema e ao processo.

Pensando em termos de avanços, dentre esses pontos, o mais destacado foi a valorização da orientação estratégica, com a realização de oficinas temáticas para a construção das estratégias de implementação, que serviriam como subsídio para a elaboração dos programas do PPA.

A respeito do que deve ser corrigido ou evitado, cabe salientar que muitas das respostas variaram em torno das questões apontadas como avanços: regionalização, integração e estratégias de implementação. Ou seja, apesar de serem considerados como um avanço em relação às metodologias de PPAs passados, problemas operacionais e de conteúdo resultam como desdobramentos das novidades implementadas que, se corrigidos, podem vir a qualificar ainda mais o processo.

Além das proposições em torno desses pontos, se forem analisadas apenas as respostas relacionadas ao processo de elaboração, também é possível observar o surgimento de alguns questionamentos que dizem respeito à organização do processo de trabalho (calendário/tempo/aspectos operacionais/dificuldades específicas).

Dentre os pontos destacados nos dois primeiros eixos, um deles foi tratado mais especificamente no terceiro eixo, qual seja, a estrutura do PPA e a vinculação ao Orçamento. As avaliações realizadas nesse eixo centraram-se maciçamente na integração entre PPA e LOA, e os principais avanços identificados foram:

- ✓ a integração entre a elaboração do PPA e a LOA através da vinculação dos Instrumentos de Programação (IPs)²⁰ às ações do PPA, que pôde ser verificada pelos setoriais e que aproximou as equipes de planejamento e orçamento dos órgãos;
- ✓ a integração/aproximação do DEPLAN com o Departamento de Orçamento e Finanças (DOF), que participou das reuniões que o DEPLAN realizou com os órgãos;
- ✓ a imagem de integração que foi passada aos órgãos; e
- ✓ o conhecimento do DEPLAN sobre orçamento foi aprimorado.

Sobre o que deveria ser corrigido, novamente o tema integração entre PPA e LOA ganhou amplo destaque dos respondentes. A excessiva importância dada à vinculação dos instrumentos de programação em detrimento do processo de planejamento, inclusive com a inversão de formulação entre Ação e Instrumentos de Programação foi apontada pelo grupo. Corroborando essas críticas, foi recomendada a necessidade de pensar "o que o PPA é?" e, portanto, "o que se quer com essa vinculação?" e "qual o sentido de vincularmos todas as ações a um número restrito de instrumentos de programação?". Um dos respondentes ressaltou que: "Há que se pensar na verdadeira utilidade desse trabalho (vinculação orçamentária das ações do PPA), que talvez pudesse ser mais dirigido aos aspectos estratégicos e qualitativos dos programas e ações." Ainda com relação à integração entre PPA e LOA, destacou-se o incipiente alinhamento de conceitos e procedimentos e a necessidade de definição clara das atribuições de cada departamento (DEPLAN e DOF).

Em relação ao sistema informacional (SISPLAG), tratado no quarto eixo, o principal avanço apontado foi a elaboração do módulo de geração de mapas, que permitiu a

²⁰ As ações do Plano Plurianual são executadas no orçamento por meio de Instrumentos de Programação, que podem ser: Projetos, Atividades ou Operações Especiais. Maiores detalhes podem ser buscados no Manual Técnico do Orçamento 2016.

especialização de produtos oriundos dos Programas planificados no PPA 2016-2019 e ofereceu importante subsídio à elaboração dos Cadernos de Regionalização. O segundo avanço mais citado foi a possibilidade de efetuar no SISPLAG a vinculação dos Instrumentos de Programação orçamentários às Ações do PPA 2016-2019. A possibilidade de efetuar no SISPLAG a regionalização das metas ou de parte delas foi o terceiro avanço mais identificado.

Também foram apontados como avanços: a “elaboração de um volume do manual específico para o SISPLAG permitiu mais tempo para a adaptação do sistema sem prejudicar o andamento da etapa qualitativa” e o “envolvimento de todo o DEPLAN nas reuniões e definições sobre o sistema”.

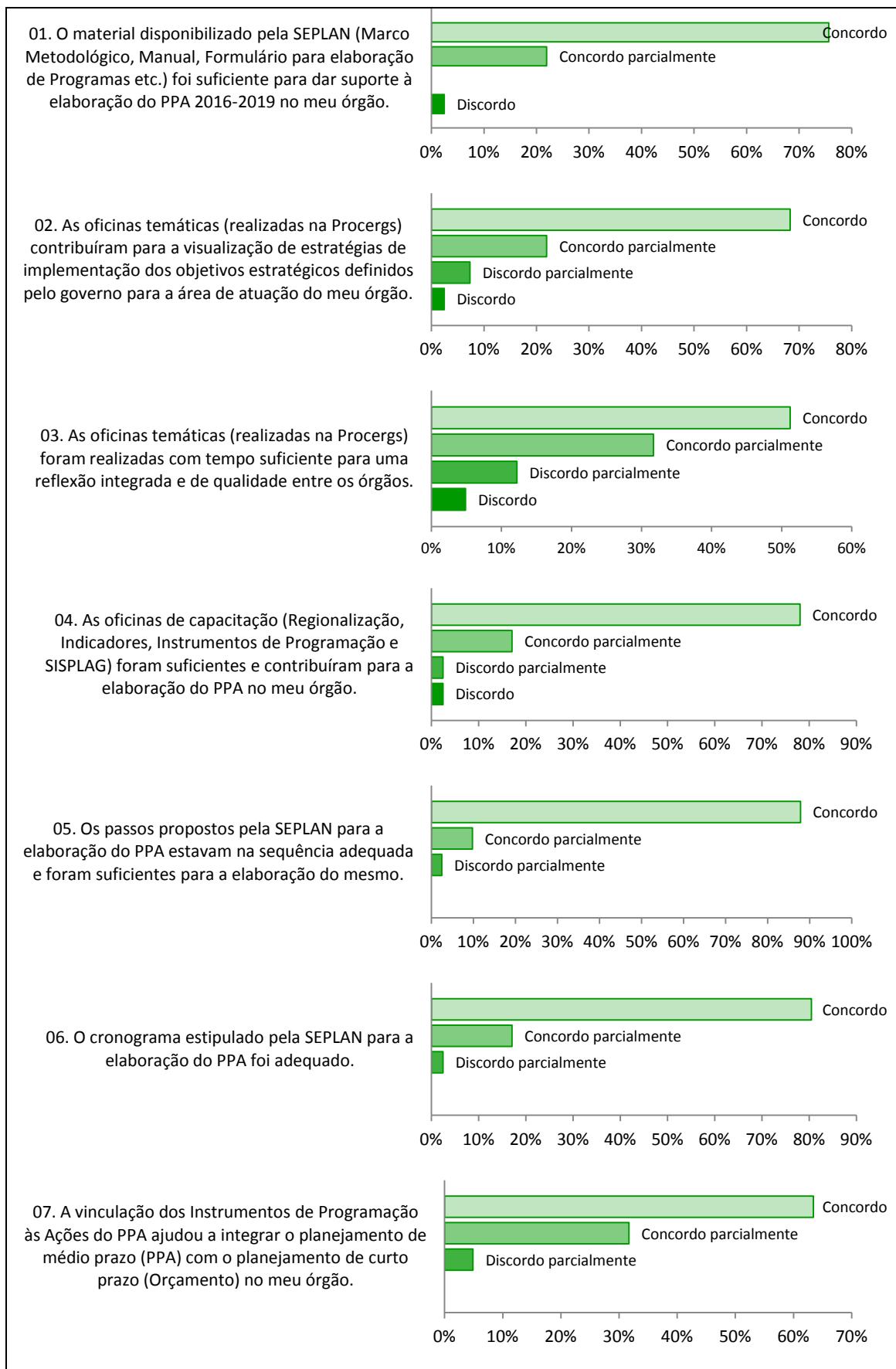
No que diz respeito ao que deve ser corrigido ou evitado, as manifestações foram bem diversificadas, algumas relacionadas aos tempos do processo de modificação do sistema, ocorrido em grande parte durante a elaboração do PPA, e outras mais pontuais, normalmente relacionadas a detalhes do sistema. Importante, também, incorporar os avanços metodológicos construídos ao longo do processo de elaboração do PPA.

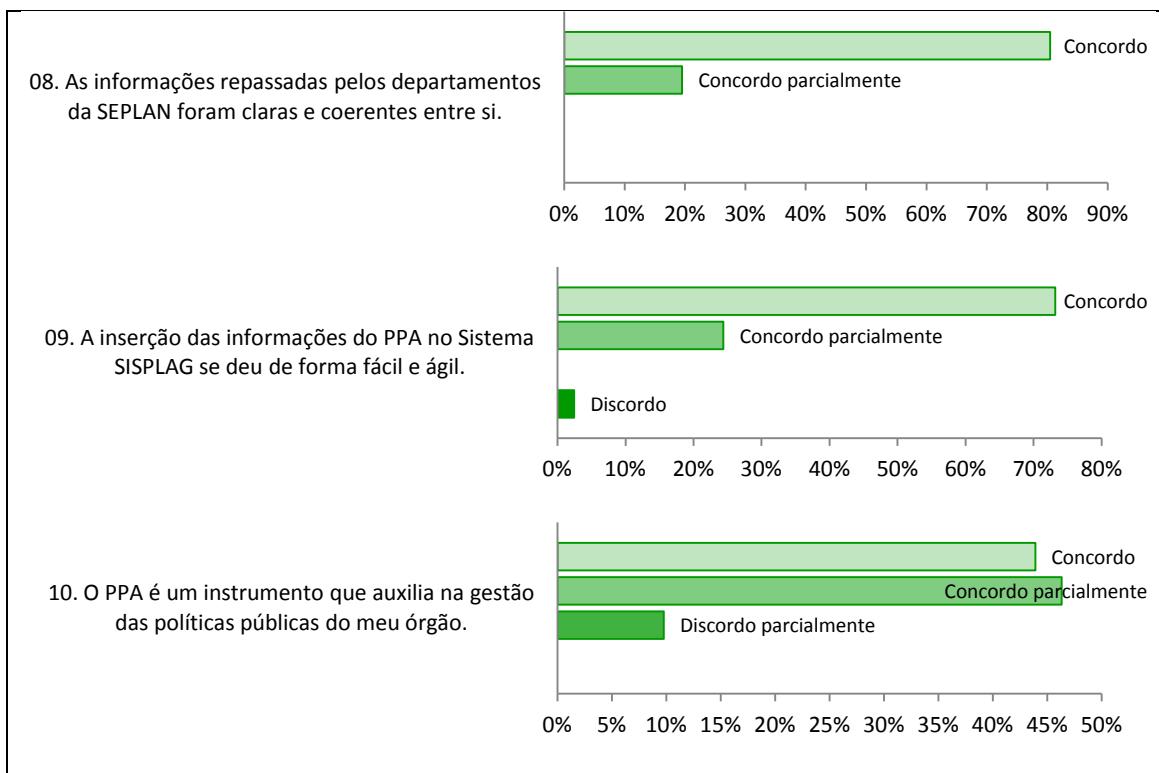
AVALIAÇÃO DO PONTO DE VISTA DOS ÓRGÃOS

Em um segundo momento, na perspectiva de enriquecer a avaliação sobre o processo de elaboração do PPA 2016-2019, buscou-se identificar a percepção dos principais parceiros desse processo, ou seja, os órgãos e as entidades da Administração Pública Estadual. Assim, em março de 2016, foi preparado um questionário, baseado nas etapas previstas à época da elaboração do Plano Plurianual.

O questionário foi enviado a todos os Coordenadores Setoriais e demais membros constituídos pelo Decreto nº 52.287 para integrarem o Sistema de Elaboração, Acompanhamento e Revisão do Plano Plurianual. Foi estruturado em 10 questões objetivas, com quatro opções de resposta: concordo; concordo parcialmente; discordo parcialmente; discordo. Além dessas opções, em cada uma das questões também havia espaço destinado à manifestação discursiva do respondente. Os últimos dois itens do questionário foram destinados para que o respondente pudesse citar três Pontos Positivos e três Pontos Negativos vistos por ele no processo. Foram enviados 103 questionários, e foram obtidas 41 respostas, perfazendo um retorno de 40% dos questionários. Por fim, cabe destacar que, nessa avaliação, se optou pela não identificação do respondente nem de sua instituição, com o intento de permitir maior liberdade de expressão nas respostas. No Quadro 2 são apresentados os resultados obtidos nas questões objetivas.

Quadro 2. Resultados da avaliação dos Órgãos





Fonte: elaboração dos autores

Com relação aos Pontos Positivos percebidos pelos respondentes, os aspectos mais citados foram a disponibilidade e a qualificação do atendimento prestado pela SEPLAN; a integração/interação entre os órgãos; a atualização e a facilidade de acesso ao Sistema de Informações de Planejamento e Gestão – SISPLAG (sistema informacional); o planejamento e a organização do processo de elaboração do Plano; dentre outros. No que se refere aos Pontos Negativos, os mais destacados foram: a dificuldade financeira limitando a execução do planejado (PPA versus Orçamento); a dificuldade em ter maior envolvimento da direção do órgão na elaboração do Plano; a falta de clareza do processo de elaboração do PPA; a falta de preparação prévia para a realização das oficinas; dentre outros.

Embora não tenhamos recebido um volume expressivo de respostas dos órgãos, talvez pela incipiente cultura que temos de avaliação dos processos de trabalho, no geral, o processo de elaboração do Plano foi bem avaliado pelos respondentes e estes nos indicam alguns desafios, como a busca de um PPA que auxilie o órgão na gestão das políticas públicas que desenvolve; a integração entre o planejamento de médio prazo (PPA) e o planejamento de curto prazo (Orçamento); a preparação e o tempo de realização das oficinas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A avaliação do processo de elaboração do PPA 2016-2019 foi pensada dentro da perspectiva da necessidade de reflexão em torno da elaboração do Plano e buscando, também, evitar uma distância temporal significativa da realização do próprio processo. Caso fosse realizada em um prazo muito posterior, a própria consulta aos envolvidos poderia ter resultados enviesados, visto que muitas informações relevantes poderiam ser esquecidas no período compreendido entre a elaboração e a avaliação.

Nesse sentido, e considerando a importância de registrar pela primeira vez no DEPLAN uma avaliação desse gênero, o processo acabou sendo elaborado muito mais dentro de um senso de oportunidade do que buscando uma construção mais criteriosa do ponto de vista metodológico. Grande parte da metodologia se constituiu durante a implementação dos questionários.

Ao analisar os tipos básicos de avaliação, é possível afirmar que a aqui apresentada centra-se basicamente na ideia de avaliação de processo, buscando avançar e qualificar a própria elaboração do PPA. Não foi questionada a utilidade do Plano no que diz respeito à efetivação das políticas públicas organizadas no mesmo, e nem contemplados os processos de acompanhamento e de avaliação dos seus resultados. No entanto, cabe destacar que, no questionário encaminhado para todos os participantes da Rede SISPLAG, uma das questões buscou registrar a percepção dos órgãos quanto à importância do produto PPA para a qualificação da sua gestão, sendo esse um elemento indicativo da necessidade do produto PPA elaborado também ser avaliado em termos de seus resultados.

A fim de dar sequência ao processo de avaliação, os resultados obtidos nas duas pesquisas foram disponibilizados e apresentados a toda a equipe do DEPLAN em um Seminário que ocorreu em abril de 2016. Nessa oportunidade, a equipe discutiu os principais tópicos da avaliação e, a partir disso, surgiram sugestões de pontos cujo debate deve ser aprofundado.

Entre esses, foram citados: a revisão do método de elaboração do PPA por completo, resgatando seu histórico e analisando as alterações que ocorreram ao longo do tempo; a forma de melhorar a participação popular no processo de elaboração do PPA; a forma como o PPA pode auxiliar melhor a gestão de políticas públicas nos órgãos; a revisão da legislação do PPA, em especial a Lei nº 10.336/94; a melhoria no processo de discussão das estratégias de implementação, visando incorporá-las mais efetivamente aos Programas do PPA; a forma como aprimorar o tratamento das especificidades das estatais ao longo do processo de elaboração do PPA; a melhor maneira de aprimorar a integração do PPA com a Lei Orçamentária Anual (LOA), sem descuidar do andamento do planejamento; e as melhorias no sistema informacional SISPLAG.

Por fim, cabe destacar que essa avaliação encontra-se em andamento. Ainda é necessária a ampliação da discussão dos resultados obtidos e a implementação dos pontos levantados no Seminário. Além dos pontos citados acima, recomenda-se também a inclusão dessa etapa de avaliação na construção da metodologia de elaboração dos próximos Planos. Dentro dessa continuidade, espera-se que dessa avaliação e de sua retroalimentação contínua, resultem elementos para a melhoria e qualificação do processo de elaboração desse importante instrumento de planejamento.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Manual de avaliação**: plano plurianual 2008-2011: exercício 2011: ano base 2010. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2011. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/spi-1/publicacoes/antigas/manual-de-avaliacao/manual_avaliacao_ab2010.pdf>. Acesso em 10 jun. 2016.

FIGUEIREDO, Marcos ; FIGUEIREDO, Angelina. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. **Análise e Conjuntura**, nº 3 set/dez, p. 107- 127. Belo Horizonte, 1986.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, nº 23, p. 7- 70, jan/jun. 2001.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria do Planejamento e Desenvolvimento Regional. **Manual Técnico do Orçamento 2016**. Disponível em: <<http://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/15134053-20150722120847manual-tecnico-do-orcamento-2015-2016-final-imprimir.pdf>>. Acesso em: 09 jun. 2016.

Número 5

Textos Técnicos

- ELABORAÇÃO DO PPA 2016-2019

O processo de elaboração do Plano Plurianual 2016-2019 do Estado do Rio Grande do Sul

A transformação da base estratégica em estratégias do Plano Plurianual

A dimensão territorial do Plano Plurianual 2016-2019 do Estado do Rio Grande do Sul

A qualificação dos indicadores no Plano Plurianual 2016-2019

O processo de transformação do sistema de elaboração do Plano Plurianual no Estado do Rio Grande do Sul

Avaliação do processo de elaboração do Plano Plurianual 2016-2019