

estudos
DEPLAN



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 Leticia 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

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 Plurianual (PPA) para o planejamento governamental e documentar e discutir o processo de elaboração do Plano Plurianual 2016-2019 do Estado do Rio Grande do Sul. Apresenta os fundamentos teóricos e legais que sustentam os planos plurianuais 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 Plurianual 2016-2019 do Estado do Rio Grande do Sul.

Palavras chave: Plano Plurianual, 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, §9, 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. Excetuando-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 conseqüente 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.

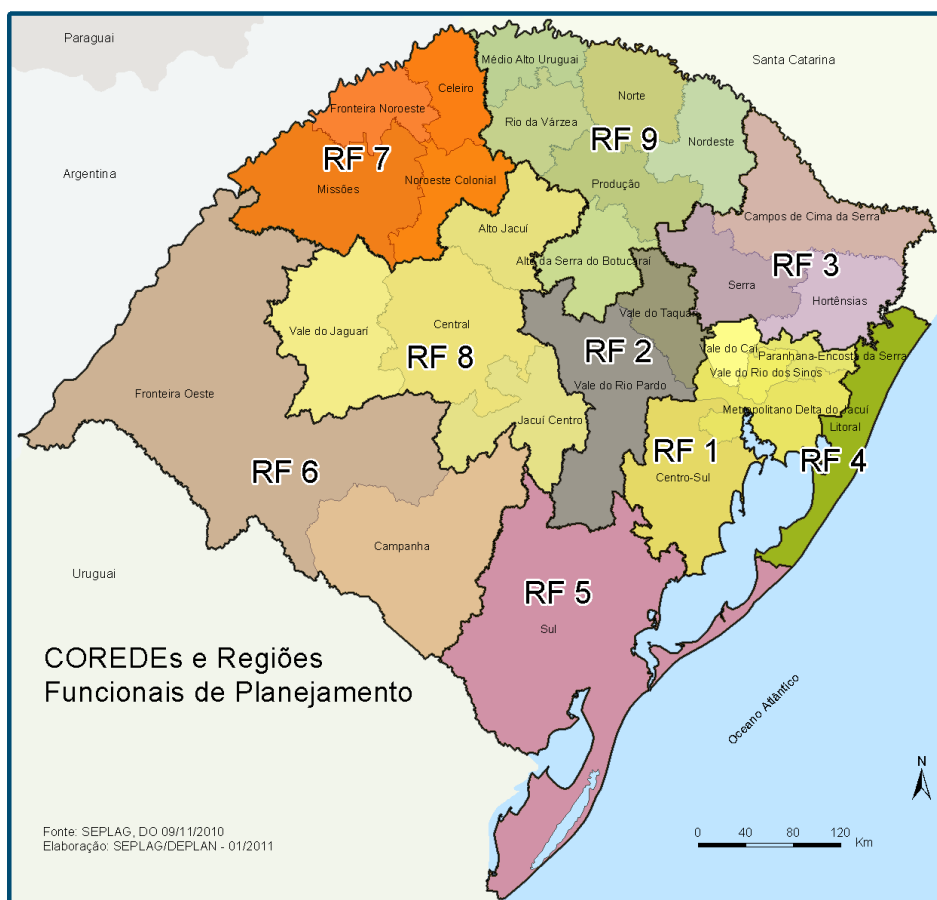
Um dos objetivos perseguidos foi a integração dos processos de planejamento do Governo do Estado, tendo o PPA como peça central, evitando-se a dicotomia entre o planejamento formal e o necessário tratamento diferenciado dado aos programas e projetos prioritários ou estratégicos. O plano construído deveria 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 pôde 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.

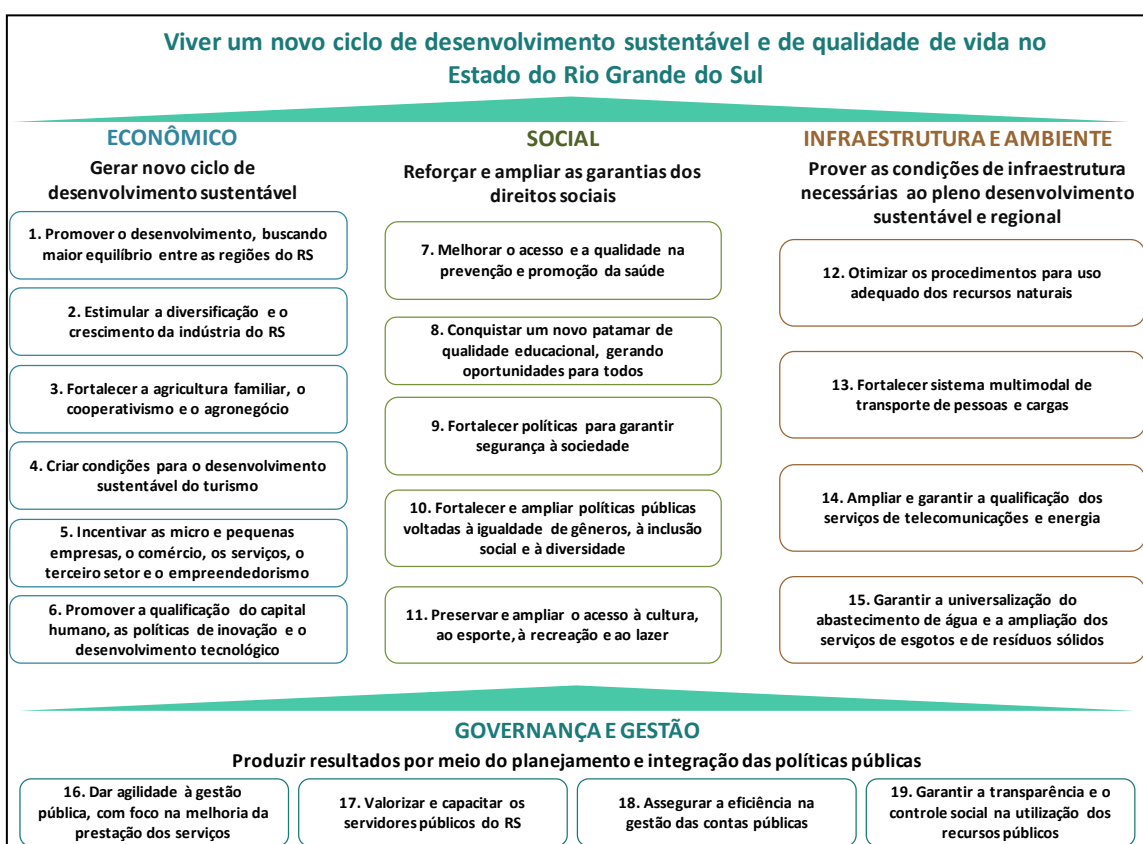
O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANO PLURIANUAL 2016-2019 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

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.

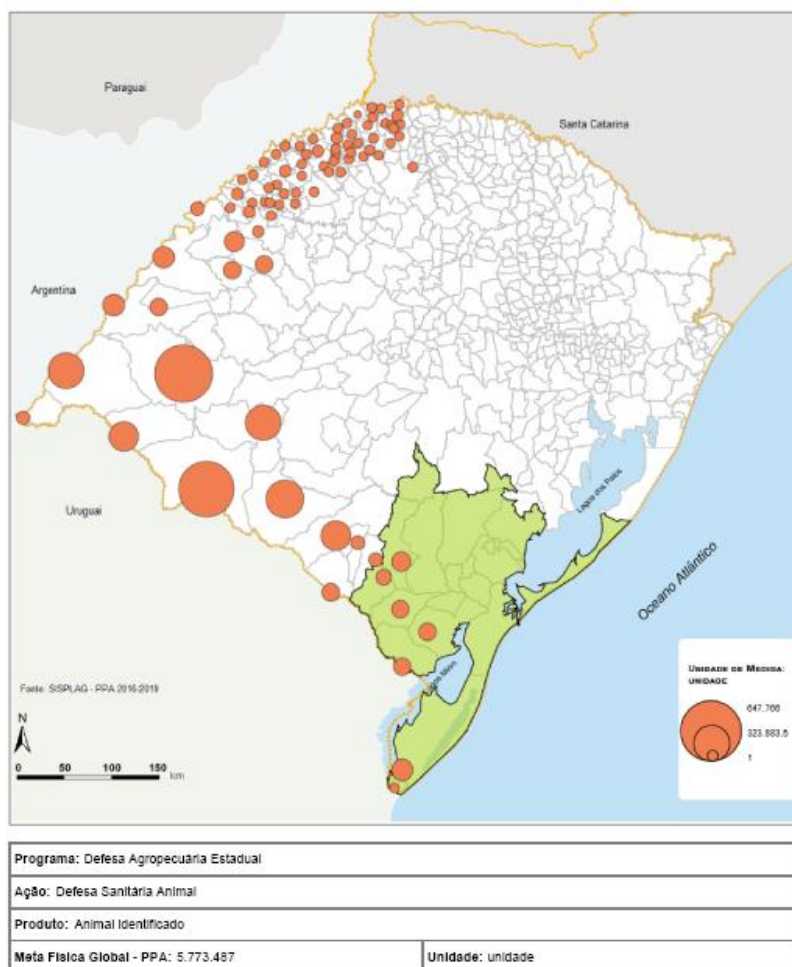
modelo vigente de Consulta Popular¹², que tem estimulado a inserção de demandas pontuais no orçamento estadual, em detrimento de projetos regionais. Isso, por muitas vezes, motivou a entrega de demandas, em vez de objetivos regionais, que não são objeto do processo de planejamento plurianual.

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 multissetoriais 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 2016-2019 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).