

Gestão, Administração Pública e Planejamento Governamental do Estado do Ceará

Autores:

**Luiz Xavier Oliveira
Filho** - Mestre em
Planejamento em
Políticas Públicas

**Hermano Machado
Ferreia Lima** - Doutor
em Educação -
Universidade Federal
do Rio Grande do
Norte, UFRN

Resumo

Este artigo aborda a trajetória percorrida pelo planejamento na Administração Pública do Estado do Ceará e os instrumentos utilizados para realizá-lo: legais (Plano Plurianual – PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei Orçamentária Anual – LOA) e gerenciais (Monitoramento de Ações e Projetos Prioritários – MAPP – e Gestão Pública por Resultados – GPR). Além disso, apresenta-se a redefinição do Sistema Estadual de Planejamento com a instituição da Rede Estadual de Planejamento, cuja principal finalidade é integrar o Planejamento Governamental com o Planejamento Setorial. Para tanto, foi preciso a leitura de diversos autores a respeito do tema, a consulta aos respectivos dispositivos legais e a utilização de relatórios de diagnósticos aplicados com diversos envolvidos. Com isso, verifica-se que essas ações têm contribuído para o fortalecimento da integração dos instrumentos de planejamento e para a melhor sistematização desse planejamento.

Palavras-chave: Planejamento Governamental; Instrumentos de planejamento; Rede Estadual de Planejamento; Diagnóstico.

Abstract

This article discusses the trajectory travelled by planning in Public Administration of the State of Ceará and the tools used to accomplish it: legal (Multi-Year Plan – PPA, Budget Guidelines Law – LDO and Annual Budget Law – LOA) and managerial (Monitoring Actions and Priority Projects – MAPP and Public Management for Results – GPR). Moreover, it presents a redefinition of the State Planning System with the establishment of State Planning Network, whose main purpose is to integrate Governmental Planning with Sector Planning. For this, it was needed to read various authors on the subject, the query to the relevant legal provisions and the use of diagnostic reports applied with various stakeholders. Thus, it appears that these actions have contributed to strengthening the integration of tools of planning and better systematization of this planning.

Keywords: Governmental Planning; Instruments for planning; State Planning network; Diagnostics.

Introdução

Falar sobre planejamento é um privilégio de poucos, mas todo ser humano planeja. Este trabalho mostra que "planejar é pensar sobre aquilo que existe, sobre o que se quer alcançar, com que meios se pretende agir" (OLIVEIRA, 2007, p. 21). Mostrando também que o ato de planejar precisa de aspectos a serem considerados, são eles: reconhecimento da realidade daquilo que se deseja planejar; quais as principais necessidades que precisam ser trabalhadas; sondagem da realidade do foco do planejamento; definição dos objetivos; meios e dos recursos disponíveis para que se consiga alcançá-los e a avaliação do planejamento que dá suporte no sentido de não deixar falhas na hora de sua execução

Assim sendo, pode-se dizer que, baseando-se em Oliveira (2002), planejamento é um processo desenvolvido para se alcançar uma situação desejada de modo eficiente, eficaz e efetivo, com a melhor concentração de esforços e recursos. Em outras palavras, "visa o planejamento criar as condições necessárias para o atingimento das metas indispensáveis à consecução dos objetivos" (MATIAS-PEREIRA, 2009, p. 255).

Nesta perspectiva, verificou-se na Administração Pública a importância do planejamento, sobretudo no sentido de considerá-lo como uma técnica para a execução das políticas públicas, com um nível de organização tal que se possa avaliar os processos de redução ou elevação das desigualdades sociais e de proporção da equidade de oportunidades.

Com isso, pode-se afirmar que, assim como em todos os outros entes da Federação, no Estado do Ceará, a necessidade de se realizar um planejamento governamental foi se consolidando à medida que as políticas públicas adquiriam uma complexidade cada vez maior e se observava que, para se atingir a eficiência e a efetividade dessas políticas, era preciso melhorar a forma como as ações eram planejadas.

Assim, ao ter como ponto de partida essa necessidade identificada, o presente artigo, sem ter a pretensão de esgotar o assunto, objetiva apresentar a

Gestão, Administração Pública e a importância do Planejamento Governamental do Estado do Ceará.

Para que se pudesse atingir o objetivo pretendido com este artigo, foi necessária a leitura de diversos autores acerca do tema, como também de diversos dispositivos legais. Além disso, foram utilizados os diagnósticos realizados pela equipe da Coordenadoria de Planejamento, Orçamento e Gestão (CPLOG), da Secretaria do Planejamento e Gestão (SEPLAG).

Para tanto, este artigo divide-se em três seções. A segunda seção aborda a gestão, administração e orçamento público mostrando que tem como objetivo apresentar uma breve análise sobre os processos de integração entre o planejamento e o orçamento na administração pública brasileira, após a promulgação da Constituição de 1988, com base nos fatos políticos e econômicos ocorridos ao longo dos últimos 40 anos. Identificam-se as etapas evolutivas desses importantes instrumentos para a gestão governamental, até o estágio atual, os quais, sempre buscando apropriar-se de estruturas avançadas, estão intrinsecamente voltados ao atendimento dos anseios da sociedade.

No terceiro tópico tem-se o Planejamento Governamental do Estado do Ceará, mostrando quais são os instrumentos utilizados para se realizar o planejamento: legais e gerenciais. A quarta seção mostra a trajetória do planejamento nos governos do Ceará, desde a Constituição de 1947 até o ano de 2010, enfocando as reformas administrativas realizadas por alguns governadores e o cenário que se apresentava no momento da implantação da Rede Estadual de Planejamento. E por fim a quinta seção apresentando as considerações finais (CEARÁ, 1947).

2 Gestão, Administração e Orçamento Público

O planejamento governamental e a gestão pública constituem, efetivamente, duas dimensões cruciais e inseparáveis da atuação dos Estados contemporâneos. Para tanto, torna-se imprescindível reequilibrar e resinificar ambas as dimensões – planejamento governamental e gestão pública, tratando-as como unidade de análise e

de reconstrução das capacidades do Estado, para o desenvolvimento nacional. Seja em termos analíticos, ou no que diz respeito à prática, na definição estratégica das políticas, ou na condução cotidiana das ações, o binômio planejamento e gestão precisa ser colocado num patamar relevante, pelos que pensam o Estado brasileiro e as reformas necessárias, para o cumprimento de sua missão supostamente civilizatória.

Nessa perspectiva, gestão é um conceito que está intimamente associado à modernidade, como a prática estratégica científica e tecnológica, que dirige, no tempo, a coerência de múltiplas decisões e ações para atender à sua finalidade;

Como estratégia cientificamente formulada e tecnicamente praticada, a gestão é um conceito que integra elementos de administração de empresas e elementos da governabilidade (FOUCAULT, 1979), tendendo a se identificar com a logística, no sentido da poderosa preparação de meios e da velocidade de sua atuação, a qual se refere, não apenas, à rapidez como também, à projeção para o futuro.

Atualmente, um movimento de modernização da gestão pública está em curso no mundo. Assiste-se, nessa área, a uma revolução silenciosa, que vem se expandindo com mais vigor nos últimos dez anos, por todos os continentes. A amplitude e o objetivo das reformas variam de um país para outro. De modo geral, visam a transformar modelos burocráticos, centrados em regras e processos, em sistemas que conferem importância crescente à satisfação do cidadão usuário e orientam-se para o compromisso com resultados na sociedade.

A busca de maior eficácia leva à utilização, cada vez maior, de mecanismos próximos aos de mercado, à introdução de métodos modernos de gestão e à ênfase em recursos baseados na tecnologia da informação. Observa-se, de modo geral, a descentralização de ações do governo central para autoridades locais e o desenvolvimento de novas formas de parceria pública e privada, para a realização de investimentos e a prestação de serviços de interesse público.

Um governo não pode ser melhor que a organização que comanda, nem melhor que a seleção de problemas que prioriza para enfrentar, nos ensina Matus

(1997). Por sua vez, a seleção de problemas e seu processamento tecnopolítico não podem ser melhores do que o sistema de planejamento que os gera e alimenta.

O sistema de planejamento, por sua vez, está condicionado pelas regras de governabilidade e de responsabilidade do jogo organizacional. São essas as regras que determinam o grau de descentralização e responsabilização de uma organização. Só uma verdadeira ‘revolução organizacional’ é capaz de vencer a inércia da centralização burocrática da administração pública. Se o processo de planejamento democrático só se completa na ação concreta e integral, então os sistemas de gestão devem sofrer as mudanças necessárias para abrigar e desenvolver os novos paradigmas do planejamento.

Ainda, segundo Matus (1997), um sistema de gestão começa pela direção estratégica que se apoia em um triângulo formado por: (a) configuração da agenda dos dirigentes; (b) sistema de cobrança e prestação de contas por desempenho e (c) sistema de gerência por operações.

O ponto crucial é o sistema de pedido e prestação de contas,

[...] é isso que define se a organização participa de um jogo macro-organizacional de alta ou de baixa responsabilidade, se o sistema organizacional é de baixa responsabilidade, toda a gestão é medíocre e tende a permanecer em equilíbrio ultraestável nesse nível de mediocridade (MATUS, 1997, p. 318).

Isso significa que não há sistematicidade na cobrança de empenho (dos quadros e das instituições). Assim, a agenda é tomada por casos de urgência e improvisação, a gerência não terá recursos para vencer a força da rotina e os sistemas que visem a elevar a qualidade da gestão serão rejeitados.

O Estado brasileiro sempre foi caracterizado pela dualidade congênita entre um setor modernizante, uma burocracia weberiana, impessoal e objetiva sob o império da regra e da lei, convivendo lado a lado com os setores patrimonialistas, clientelistas, pré-capitalistas tributários das oligarquias regionais e das relações de patronagem (FAORO, 1987; DINIZ, 1997; NOGUEIRA, 1998).

As estruturas organizacionais e operativas deste Estado sempre foram caracterizadas pela verticalidade, pela departamentalização excessiva, pela hierarquia

autoritária. A centralização das decisões, aliada ao planejamento normativo e à formalização burocrática impediram a um só tempo o controle social e a adoção de procedimentos mais qualificados e modernos na prestação de serviços públicos.

A reforma do Estado, reduzida ao processo de transposição de valores do setor privado, foi incapaz de resistir aos *lobbies* das corporações, às demandas sociais e, sobretudo, às pressões da agenda fiscal, que impôs sobre os servidores públicos pesada conta do ajuste do setor público. Não conseguindo modernizar-se a si mesma, a ‘reforma gerencial’ teve o mesmo destino de outras reformas passadas, formalizando-se e sendo absorvida pela entropia administrativa, pela ausência de estratégia e defensores. Afinal, mais importante do que difundir no setor público uma parafernália de ‘novas tecnologias gerenciais’ tomadas de empréstimo do mundo dos negócios e levemente adaptadas, é fazer com que se consolide uma nova perspectiva, o que exige uma nova maneira de compreender o Estado e de atuar nele e com ele, neste momento da história, em um país como o Brasil (NOGUEIRA, 1998).

A década de 2000 foi marcada pelo surgimento de uma nova inflexão na teorização sobre o setor público, chamada de “nova gestão pública”. Com berço na cultura anglo-saxônica, o *New Public Management* (Nova Administração Pública) consolidou uma falsa e perigosa ideia de que o campo de produção das políticas públicas e mesmo o conceito de administração pública pudesse ser facilmente enquadrado na lógica do gerenciamento empresarial e aos padrões comportamentais típicos de um mercado. Alguns autores denominam corretamente esse processo como “endoprivatização” (GUERRERO, 1999), contrapartida “natural” do processo similar em relação ao patrimônio estatal privatizado.

A suposição de que o ambiente público prescinde a construção política de que a ação de governo deve ser conduzida como se estivesse dirigindo uma empresa em ambiente competitivo de mercado (através de um processo intenso de “agencificação”, por exemplo), acaba por despolitizar as relações de governo, fazendo crer que a ‘neutralidade’ técnica do planejamento é algo ontologicamente possível. No contexto das políticas públicas, o planejamento estratégico é parte de uma declaração situada e posicionada dos Governos sobre o enfrentamento de

problemas altamente complexos, que envolvem, intrinsecamente, as sínteses contraditórias das diferentes construções políticas que se manifestam na sociedade.

Daí a impossibilidade epistemológica de um planejamento estratégico público, tecnicamente neutro, ou simples adaptação das metodologias do planejamento empresarial-corporativo. De acordo com Matus (1997), um novo modelo de gestão, capaz de operar e viabilizar um novo paradigma de planejamento público deve ser orientado para: a) incorporar parcelas crescentes de participação cidadã em todos seus momentos, da seleção de problemas ao debate tático e operacional da gestão pública, b) recuperar o papel dos servidores como agentes públicos não-virtuais na (re)construção do Estado e c) reformar o aparato administrativo sob o enfoque das práticas de trabalho e das formas organizativas com mais agilidade, flexibilidade e efetividade das políticas públicas. Uma filosofia de planejamento normativo, de rigidez determinística, dominou hegemonicamente os centros de produção do saber científico, especialmente nas escolas de formação econômica e administrativa, durante as últimas décadas.

No setor público, a atividade de planejamento sempre se confundiu com a necessidade de construção do Estado, especialmente, do setor produtivo estatal no contexto do desenvolvimentismo. O planejamento é um ‘monopólio’ do Estado, um discurso fundamentalista (basicamente de economistas), impedindo a renovação de princípios, instrumentos e técnicas utilizadas. A conjuntura de crise generalizada das estruturas de legitimação do Estado brasileiro, com ritmos diferenciados a partir do final do regime militar, evidenciou, de um lado, a ineficácia e insuficiência de um tipo de planejamento autoritário e conservador e, de outro, a necessidade de instrumentos metodológicos mais flexíveis e adaptáveis a contextos de produção das políticas públicas, mais complexos, heterogêneos e segmentados.

O ambiente de maior pluralidade democrática, a crise fiscal que limita drasticamente a capacidade de investimento, o vácuo deixado pela ineficácia das políticas neoliberais e o acelerado amadurecimento de processos participativos (no bojo da crise de representação do Estado moderno) recoloca a necessidade de recuperação da capacidade de planejamento do Estado, no âmbito de um novo

protagonismo público, na indução do desenvolvimento sustentável, territorialmente equilibrado e socialmente mais justo.

Um dos pontos críticos do novo modelo de planejamento foi a adoção do sistema de gerentes, com relativa autonomia para administrar (criativamente) os programas. Essa tese está correta, embora lhe faltem, na execução prática, alguns mecanismos que evitem o confronto destrutivo entre a esfera de competência gerencial e a estrutura preestabelecida dos rituais administrativos.

Administrar bens públicos requer uma gestão fiscal responsável, ou seja, prioridade no atendimento ao cidadão, qualidade na aplicação dos recursos públicos, transparência e democratização da gestão pública. Essas são premissas básicas para uma gestão integrada do planejamento e orçamento, visando à melhoria da prestação de serviços públicos para atender às demandas da sociedade, dentro de um enfoque de modernização.

Segundo Drucker (1981), o planejamento não diz respeito a decisões futuras, mas às implicações futuras de decisões presentes. Qualquer atividade humana realizada sem qualquer tipo de preparo é uma atividade aleatória, que conduz, em geral, o indivíduo e as organizações a destinos não esperados, altamente emocionantes e, em geral, a situações piores que aquelas anteriormente existentes.

O planejamento é processo programado, visando a atingir um objetivo. Planejar não é só definir o que se quer conseguir em um futuro próximo. Planejar é definir, com os meios que se tem, os caminhos a serem seguidos, de acordo com a direção traçada para atingir a ação. No serviço público, essas ações são os programas que o governo desenvolve. As intervenções governamentais têm crescido de forma significativa nos últimos anos, com vista a atender às expectativas crescentes da comunidade, no sentido de uma busca permanente por novos padrões de vida e bem-estar de toda a sociedade.

Segundo Holanda (1968), as razões que levaram o governo a interpor a sua autoridade, de forma significativa, no processo de planejamento econômico nacional foram:

1. A conscientização de que o sistema de preços é incapaz de provocar, em países subdesenvolvidos, as transformações estruturais necessárias, para que a economia ingresse em um patamar superior de crescimento autossustentado, em ritmo compatível com as exigências e aspirações da sociedade.
2. A constatação da fragilidade do setor empresarial privado (falta de iniciativa, espírito comercial e outros fatores) que criam imperfeições de mercado, sob a forma de monopólios e oligopólios, o que restringem ou eliminam as vantagens do sistema competitivo. Problemas estruturais que geram desigualdade na distribuição de renda, entre pessoas e regiões e são responsáveis pela insuficiente taxa de formação de poupanças.

Matus (1997) chama a atenção para a importância que o administrador que planeja deve dar à investigação da realidade, para conhecê-la, de modo que os resultados advindos dela produzam respostas que vão conduzir o processo de planejamento.

A orçamentação é a fase posterior ao planejamento, envolvendo a transposição dos programas em atividades a serem executadas pelos centros de responsabilidade. É essencialmente um processo de negociação, em que os gerentes responsáveis pelos centros de responsabilidade discutem qual o nível de recursos necessários para as atividades a serem desenvolvidas e quais os produtos a serem gerados, discussão essa delimitada pela estrutura programática da organização (ANTHONY, 1965).

O orçamento constitui o detalhamento da programação e é um plano expresso em termos monetários. Como um de seus objetivos é buscar a coordenação entre as atividades da organização, é necessário que o planejamento dos recursos e do *output* seja elaborado de forma unificada. A semântica dos programas não oferece uma base para agregação das atividades organizacionais. O

orçamento oferece um padrão uniforme, que pode ser entendido por toda a organização, bem como propicia o estabelecimento de indicadores de desempenho.

Nesse sentido, o orçamento é o principal instrumento de integração da organização. Há organizações que sobrevivem sem se dedicarem ao processo de planejamento estratégico, porém não há organização que prescindia o controle gerencial, em especial o orçamento, como plano direcionador das atividades (ANTHONY, 1965).

3 Planejamento Governamental do Estado do Ceará

Planejamento governamental pode ser interpretado como sendo uma importante ferramenta da Administração Pública para o atingimento da eficiência e eficácia na aplicação dos recursos públicos. Ele é “o instrumento de viabilização e concretização de uma gestão pública empreendedora, inovadora, ética, transparente e voltada para resultados” (CEARÁ, SEPLAG, 2009, p. 7).

Segundo Rebello (2008, p. 28), o planejamento governamental “[...] possibilita a definição das diretrizes, dos objetivos, das metas dos programas governamentais e os meios de como devem ser alcançados para atender às necessidades da sociedade”. No Estado do Ceará, de acordo com Barbosa (1987), a era do planejamento governamental se iniciou com o I Plano de Metas Governamentais (I Plameg). No preâmbulo do referido plano, afirma-se que:

A conjuntura atual caracteriza-se pela tomada de consciência do conceito de desenvolvimento como imperativo de sobrevivência social. A atuação do Governo no processo desenvolvimentista deve assumir prioridade indiscutível. Cabe-lhe, portanto, dirigir, impulsionar e estimular a sua expansão no setor privado e disciplinar-lhe as inversões no setor público. (CEARÁ, 1963, p. 1)

Nesse plano, e nos outros vindouros, os governos cearenses manifestaram a preocupação de se buscar o desenvolvimento do Estado. E com essa busca, verificou-se cada vez mais a necessidade de se intensificar os processos de planejamento governamental. Essa necessidade se manifestou de tal forma em

todos os entes da Administração Pública que, segundo afirma Andrade (2005), a Carta Magna de 1988, em seu artigo 165, tratou de evidenciar a integração dos instrumentos de planejamento governamental, a saber: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

“O plano plurianual é um plano de médio prazo, através do qual procura-se ordenar as ações do governo que levem ao atingimento dos objetivos e metas fixado para um período de quatro anos” (KOHAMA, 2006, p. 35).

A Constituição Estadual do Ceará de 1989, a exemplo da Constituição Federal de 1988, diz que o PPA:

[...] será expresso em forma regionalizada, tendo como elementos dimensionadores a região metropolitana e as microrregiões, objetivando reduzir as desigualdades internas, tomando por critério, para maior alocação de recursos, as carências populacionais (BRASIL, 1988).

Nessa perspectiva de planejamento regionalizado e participativo, o PPA 2008- 2011 do governo do Estado do Ceará, Lei n°. 14.053, de 7 de janeiro de 2008, tem como princípios: visão estruturante de longo prazo, participação popular, enfoque regional, gestão por resultados e integração de políticas e programas (CEARÁ, 2008).

A LDO, por seu turno, compreende as metas e prioridades da Administração Pública, bem como as despesas de capital para o exercício financeiro subseqüente; além disso, orienta a elaboração da LOA, dispõe sobre as alterações na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Deve haver clareza e estreita relação entre o PPA e a LDO, porém, o que se observa é que:

[...] infelizmente, ainda, não é a prática na maioria dos entes da administração pública brasileira, em que apenas se vê uma Lei de Diretrizes Orçamentárias descritiva, podendo ser quase que copiada de um ano para o outro, não cumprindo plenamente com o que dispõe o § 2º do art. 165 da Carta Constitucional de 1988 (SLOMSKI, 2007, p. 46).

Por último, a LOA aparece como o instrumento de planejamento governamental responsável pela materialização do conjunto de ações e objetivos planejados que, consoante Nascimento e Debus (2002, p. 19), se “constitui o mais importante instrumento de gerenciamento orçamentário e financeiro da Administração Pública, cuja principal finalidade é administrar o equilíbrio entre receitas e despesas públicas”.

No que concerne ao referido equilíbrio, a LOA 2011 do Estado do Ceará, Lei 14.827, de 28 de dezembro de 2010, logo em seu artigo 1º, traz em sua redação o seguinte texto:

Esta Lei estima a receita do Estado para o exercício financeiro de 2011 no montante de R\$ 16.787.718.651,00 (dezesseis bilhões, setecentos e oitenta e sete milhões, setecentos e dezoito mil, seiscentos e cinquenta e um reais) e fixa a despesa em igual valor, na forma do anexo I desta Lei [...] (CEARÁ, 2010a).

Além desses três instrumentos de planejamento legais, o Estado do Ceará conta com outros instrumentos, considerados gerenciais, que norteiam a atividade de planejamento da Administração Pública, a saber: o Monitoramento de Ações e Projetos Prioritários (MAPP) e a Gestão Pública por Resultados (GPR).

Segundo a Metodologia de Monitoramento de Projetos do Estado do Ceará, o MAPP representa “um importante sistema de gestão para o controle da implantação dos projetos pelos níveis superiores de decisão do Estado, possibilitando a tomada de decisões durante a execução dos mesmos, contribuindo para o alcance dos compromissos estabelecidos no plano de governo” (CEARÁ, 2010b, p. 3).

Em sentido amplo, o principal objetivo do MAPP é melhor definir a aplicação dos recursos e monitorar todos os gastos discricionários do governo, cujas bases para proposição são:

- diretrizes de governo estabelecidas no planejamento estratégico;
- resultados definidos na Matriz de GPR;
- programas e ações estabelecidos no PPA;

- novas oportunidades ou problemas identificados durante o governo;
- demandas da sociedade.

Quanto à GPR, afirma-se que se trata de um modelo de gestão no qual o setor público passa a atuar para alcançar resultados, adotando postura empreendedora, voltada para o cidadão como cliente. A atuação governamental é caracterizada pela busca de padrões de eficiência, eficácia e efetividade, buscando reduzir custos para a sociedade e comprometer o Estado com os cidadãos. (HOLANDA, 2006).

Em suma, a GPR, segundo Gosson et al (2009), é um importante instrumento de planejamento e monitoramento na medida em que busca a melhoria dos resultados estratégicos da Administração Pública, tendo como elementos norteadores os indicadores de resultados, a partir dos quais o governo pode ser avaliado quanto ao seu desempenho nos âmbitos econômico, social e de gestão, resultantes dos esforços de investimento e gestão realizados pelo governo.

4 A Trajetória do Planejamento e a Implantação da Rede Estadual

O planejamento como atividade básica para a Administração Pública teve seu início no Estado do Ceará, de forma oficial, embora modesta, por meio da Constituição Estadual de 1947 (CEARÁ, 1947). No entanto, foi só a partir da administração do Governador Parsifal Barroso (1958-1962) que se começou a estruturar a base do planejamento formal do Estado; o que muitos estudiosos consideram o período da criação das condições necessárias à instauração desse planejamento.

Nesse período, a Administração Pública do Estado do Ceará foi reestruturada e foram criados alguns órgãos que tinham como objetivos principais o planejamento e a promoção do desenvolvimento econômico e social. Dentre esses órgãos, citam-se:

- Superintendência do Desenvolvimento Econômico e Cultural (SUDEC): órgão governamental autônomo responsável pelo planejamento e orientação para o desenvolvimento econômico e social do Estado.
- Companhia de Desenvolvimento do Ceará (CODEC): empresa de economia mista sob o controle acionário do Estado, que tinha a finalidade de promover o desenvolvimento industrial.
- Banco do Estado do Ceará (BEC): banco incumbido de realizar operações bancárias e cooperar com a SUDEC e a CODEC.

Com a criação desses órgãos, buscou-se a formalização do planejamento como meio de se adequar à realidade socioeconômica e institucional da época, de forma a tentar identificar pontos onde a atuação governamental pudesse ser intensificada e o desenvolvimento econômico e social promovido. De maneira semelhante, o governo seguinte, de Virgílio Távora (1963-1966), deu continuidade à implantação dessa nova era administrativa, tendo como instrumento de mudanças o planejamento.

Em seu governo, Virgílio Távora, cumprindo promessa de campanha, apresentou o seu plano de governo: o I Plano de Metas Governamentais – I Plameg (1963-1967). Segundo Barbosa (1987, p. 128):

A implementação do PLAMEG evidenciou a aspiração da administração de se capacitar de uma infraestrutura capaz de executar as metas planejadas. Foi dada prioridade em dotar os órgãos básicos de recursos necessários no seu pleno funcionamento destinando-se recursos significativos, captou-se recursos do governo federal; mobilizou-se a opinião pública a apoiar o esforço de desenvolvimento que se tentava e cuidou-se da preparação de técnicos.

Com a implementação do I Plameg, evidenciou-se a necessidade da adoção sistemática e institucionalizada de um sistema de planejamento e controle no âmbito estadual. Desta forma, com esse propósito, foram criadas, em fevereiro de 1966, a Secretaria de Planejamento e as Juntas Setoriais de Planejamento de

cada Secretaria de Estado, com as funções de programar as atividades de cada Pasta e coordenar e assessorar o secretário, quanto à execução do plano de governo.

De acordo com Barbosa (1987, p. 133), pode-se considerar esse período como o mais “planejamentista” da história administrativa do Ceará, mesmo que o Plameg “não tenha sido a planificação geral da economia do Estado, mas apenas uma ordenação prioritária de recursos”, ele se constituiu como um marco de referência na história da Administração Pública Estadual.

Segundo essa linha, o Governador Plácido Castelo, em seu governo (1966-1971), determinou à Secretaria de Planejamento a elaboração do Plano de Ação Integrada do Governo – PLAIG (CEARÁ, 1967), que, conforme Barbosa (1987, p. 136), previa “um amplo sistema de telecomunicações, mais vias de transportes, maior disponibilidade e mais larga distribuição de energia e uma urgente expansão da agricultura irrigada”.

Ainda no governo Plácido Castelo, foi instituído, pelo Decreto 8.992, de 7 de agosto de 1969, o Sistema de Planejamento e Controle do Estado. Segundo o decreto, esse sistema fora composto por um órgão central, a Secretaria do Planejamento e Coordenação, e por dois órgãos setoriais, responsáveis pela execução da atividade de planejamento no âmbito do Estado, as Juntas de Planejamento das Secretarias e as Assessorias e Órgãos de Planejamento da Administração Descentralizada (CEARÁ, 1969).

Dentre as atribuições das Juntas de Planejamento das Secretarias, de acordo com o artigo 2º do decreto, pode-se citar:

- assessorar o Secretário de Estado na coordenação das funções de planejamento, programação e orçamento, no que diz respeito à respectiva Secretaria, em estrita articulação com os órgãos semelhantes de maior hierarquia administrativa;
- elaborar a proposta parcial do orçamento-programa da Secretaria;
- acompanhar, controlar e avaliar a execução do orçamento-programa;
- assessorar o Secretário na elaboração e acompanhamento da execução de acordos, contratos e convênios; e

- promover estudos especiais relacionados com o Sistema de Planejamento e com os demais órgãos do sistema, envidar esforços para seu constante aperfeiçoamento.

O Art. 3º do Decreto dispõe sobre as atribuições das Assessorias ou Órgãos de Planejamento de cada Secretaria, além daquelas que lhe são incumbidas pelos órgãos aos quais pertencem.

O Decreto era omissivo quanto às atribuições da Secretaria de Planejamento como órgão central do Sistema de Planejamento e Controle do Estado, bem como quanto à articulação normativa entre os diversos órgãos. Segundo Menezes (2008, p. 6), “identifica-se a preocupação de aperfeiçoar e ajustar o Sistema dando-lhe a operacionalidade e flexibilidade necessária para o desenvolvimento do Estado e um melhor funcionamento da máquina administrativa”. Assim, com a Lei nº.10.146, de 1º de dezembro de 1977, redefine-se o Sistema Estadual de Planejamento e Controle do Estado que, para cumprir suas atribuições, realizava, dentre outras, as seguintes atividades:

- elaboração de planos e programas gerais do Governo;
- compatibilização do Planejamento Estadual às diretrizes nacionais;
- coordenação, compatibilização e elaboração de propostas orçamentárias plurianuais e anuais;
- estímulo à participação ativa e cooperativa do setor privado nos planos, programas e projetos do Governo; e
- desenvolvimento de meios de captação de recursos para a viabilização dos planos, programas e projetos de interesses do Estado (CEARÁ, 1977).

Coube à Secretaria de Planejamento e Coordenação (SEPLAN), como órgão central do Sistema, a coordenação do processo, assumindo autoridade técnica sobre as Unidades de Planejamento dos órgãos componentes do Sistema por meio de um modelo sistêmico vinculado à elaboração de planos, programas e projetos para

captação de recursos. Quanto às Secretarias de Estado e suas Juntas Setoriais de Planejamento, suas atribuições foram ampliadas e algumas foram redefinidas, com o objetivo de fortalecer as atividades de planejamento sob a coordenação da SEPLAN.

Iniciada em 1987, a reforma administrativa implementada na primeira gestão de Tasso Jereissati (1987-1991), por meio da Lei 11.809, de 22 de maio de 1991 (CEARÁ, 1991), buscou, segundo Menezes (2008), ampliar o processo de democratização da Administração Pública, na perspectiva de uma gestão participativa, com a criação de mecanismos de participação social e de democratização das informações.

Ainda de acordo com Menezes (2008), a otimização das intervenções do setor público deveria contribuir para viabilizar as condições favoráveis ao desenvolvimento do Estado e à expansão do mercado interno, sendo para tanto necessárias medidas para implementar o controle administrativo e organizacional, tais como a criação, extinção, fusão e incorporação de órgãos estaduais.

Nessa lei, o papel da Secretaria de Planejamento e Coordenação, como órgão central do Sistema Estadual de Planejamento, é reafirmado, ficando a seu cargo, dentre outras atribuições:

- articular-se com o Sistema Federal de Planejamento;
- exercer a atividade de planejamento governamental mediante a orientação normativa e metodológica aos Órgãos e Entidades do Estado na concepção e desenvolvimento das respectivas programações;
- promover estudos, pesquisas e projetos sociais ligados à sua área de atuação, ou de caráter multidisciplinar; e
- auxiliar o governo na coordenação da elaboração e viabilização financeira dos projetos de interesse do Estado.

A partir da segunda metade da década de 1990, a reforma do Estado fundamentou-se em assegurar eficiência e eficácia à Administração Pública, culminando em 2003, no governo Lúcio Alcântara (2003-2006), com a

institucionalização, pela Lei n°. 13.297, de 7 de março de 2003, do novo modelo de gestão do Poder Executivo, que tinha como premissas básicas a democratização, a descentralização, a participação, a regionalização, a flexibilidade e a integração das macro-funções (CEARÁ, 2003). Além disso, instituiu-se a Gestão de Programas, com a criação da figura do Gerente de Programa, que, de acordo com Menezes (2008, p. 43) “visava introduzir novos princípios, valores e atitudes próprios da gestão integrada e orientada para resultados”.

Por seu turno, o primeiro governo Cid Gomes (2007-2010) promoveu, por intermédio da Lei n°.13.875, de 7 de fevereiro de 2007, uma reforma administrativa a qual adotou como premissas a interiorização, a participação, a transparência, a ética, a otimização dos recursos e a gestão por resultados (CEARÁ, 2007).

Entretanto, observou-se que, com a criação das Assessorias de Desenvolvimento Institucional (ADINS), após as reformas das estruturas organizacionais, com a missão primordial de promover a articulação entre as unidades integrantes do órgão com as entidades vinculadas, obscureceu-se a função de planejamento, visto que suas atividades passaram a integrar as atribuições da nova unidade de assessoramento.

Nesse ínterim, a SEPLAG, (advinda da fusão entre a Secretaria de Planejamento e Coordenação e a Secretaria da Administração – Lei n°.13.875/03) realizou, em 2008, um diagnóstico institucional, envolvendo vinte e cinco instituições que compõem a atual estrutura do Poder Executivo, com o objetivo principal de conhecer a estrutura de planejamento governamental, mediante a identificação dessas estruturas nas Secretarias, as dificuldades operacionais no desempenho de suas atribuições e de seu funcionamento. Com isso, conforme o que Menezes (2008) afirma, buscou-se:

- identificar subsídios para a elaboração da proposta preliminar de estruturação da Rede Estadual de Planejamento;
- propor o aparato legal para a institucionalização dessa Rede; e

- estruturar um programa de capacitação para as equipes técnicas da SEPLAG e setoriais, de acordo com as demandas levantadas, por ocasião da pesquisa para o diagnóstico.

Segundo Menezes (2008, p. 30-31), o resultado desse diagnóstico mostrou que: o planejamento estadual para resgatar sua credibilidade deverá, portanto:

- *integrar os processos de planejamento, orçamentário, monitoramento e avaliação da ação governamental permitindo seu redirecionamento em tempo hábil;*
- *elaborar planos e orçamentos coerentes entre si, baseados nos problemas e/ou potencialidades identificadas no processo de planejamento participativo regionalizado;*
- *reforçar a estrutura de planejamento da administração pública estadual, mediante investimento nas equipes técnicas por meio de capacitação e, instrumentalização de metodologias para que estas sejam capazes de enfrentar as complexidades e dificuldades derivadas da estruturação e gestão da rede de planejamento;*
- *acelerar a descentralização das decisões, possibilitando atribuir responsabilidades aos órgãos executores das ações governamentais, de forma a cobrar-lhe eficiência da política pública.*

Assim, com a finalidade de garantir o realinhamento estratégico das políticas públicas e a integração interinstitucional para o alcance dos resultados de governo, o Decreto nº. 29.017, de 08 de outubro de 2009, redefine o Sistema Estadual de Planejamento e institui a Rede Estadual de Planejamento (CEARÁ, 2009a).

Nessa nova redefinição, o Sistema Estadual de Planejamento é composto pelo Comitê de Gestão por Resultados e Gestão Fiscal (COGERF) pela SEPLAG e pelas Secretarias Setoriais, cujas funções, segundo o Decreto nº. 29.017/09, são:

- *formulação das diretrizes estratégicas;*
- *formulação do PPA;*
- *implementação do Modelo de GPR;*

- *elaboração da LDO;*
- *elaboração da LOA;*
- *elaboração da Programação Operativa Anual;*
- *monitoramento da execução das ações, programas e projetos de governo; e*
- *avaliação de resultados e programas de governo (CEARÁ, 2009a).*

A Estruturação da Rede Estadual de Planejamento inclui:

- *o restabelecimento da Unidade Setorial de Planejamento (USP), que terá a finalidade de unificar a coordenação dos instrumentos de planejamento, no âmbito da secretaria;*
- *a criação dos Escritórios de Monitoramento de Projetos (EMP), com o objetivo de realizar o monitoramento intensivo dos projetos estratégicos;*
- *a definição de um Comitê Gestor de Monitoramento, que tratará das questões, no âmbito da execução dos projetos, de competência da alta administração do Estado; e*
- *a implantação do processo de monitoramento pela Célula de Monitoramento da Seplag/CPLOG. (CEARÁ, SEPLAG, 2010, p. 14).*

Com a intenção de iniciar os trabalhos da Rede de Planejamento nas Secretarias, no dia 24 de agosto de 2009, foi realizado um *workshop* no qual se apresentou o projeto piloto de implantação da Rede em cinco Secretarias Setoriais, a saber: Secretaria da Educação (SEDUC), da Infraestrutura (SEINFRA), do Turismo (SETUR), dos Recursos Hídricos (SRH) e da Segurança e Defesa Social (SSPDS).

Para cada uma dessas secretarias foi designado um Analista de Planejamento e Orçamento (APO), servidor da SEPLAG, por meio da Portaria nº. 692, de 03 de setembro de 2009, para ser alocado na respectiva Unidade Setorial de Planejamento (USP), com a atribuição de promover:

- a integração dos instrumentos de planejamento;
- a articulação com a SEPLAG para as questões relacionadas aos instrumentos de planejamento;
- a disseminação das metodologias de trabalho;

- a coordenação do processo de monitoramento de projetos; e
- a elaboração dos relatórios de monitoramento (CEARÁ, 2009b).

Para auxiliar os trabalhos das equipes da Rede de Planejamento, foi contratada uma consultoria especializada em gerenciamento de projetos com o principal objetivo de treinar e orientar as gerências dos principais projetos, focando o gerenciamento do escopo, do tempo e dos custos.

A partir de então, esses analistas passaram a atuar em conjunto com as equipes de planejamento das cinco Secretarias Setoriais para as quais foram designados, colaborando na disseminação das metodologias implementadas pela Seplag, a saber: Metodologia de Gerenciamento de Projetos e Monitoramento de Projetos Prioritários (MAPP) do Governo do Estado, realizando o monitoramento dos principais projetos considerados estratégicos e analisando o detalhamento e acompanhamento desses projetos via sistema SIAP/WebMapp.

5 Considerações Finais

É notório, através desta pesquisa, que o Governo do Estado do Ceará, desde sua Constituição de 1947 (CEARÁ, 1947), e mais intensivamente a partir do final da década de 60, busca empreender ações que visem à otimização dos recursos e ao atingimento dos objetivos pretendidos com a implementação de diversas políticas públicas.

Uma das ações exemplificada nesta pesquisa foi a implantação da Rede Estadual de Planejamento, cuja principal função é a integração do Planejamento Governamental com o Setorial e dos instrumentos de planejamento.

Considera-se que se atingiu o objetivo pretendido ao apresentar a trajetória do planejamento no Estado do Ceará e abordar as estratégias de implantação e expansão da Rede Estadual de Planejamento, bem como, que a metodologia utilizada foi adequada na medida em que foram apresentados asserções de diversos

autores, dispositivos legais que embasaram as considerações feitas e resultados obtidos com diagnósticos realizados para tal fim.

Contudo, ressalta-se que algumas restrições surgiram durante a composição desse trabalho, tais como: pouca bibliografia acerca do tema específico (Rede de Planejamento), dificuldade de se consultar os dispositivos legais mais antigos (Constituição de 1947, leis e decretos anteriores a 1980, entre outros) e limitação de tempo para a leitura da bibliografia e elaboração do trabalho.

Por outro lado, considera-se que o presente trabalho cooperou para o estudo acadêmico dado que expôs, de forma clara e concisa, assunto concernente à Administração Pública do Ceará e sua experiência em melhorar a aplicação dos recursos públicos por meio da redefinição do Sistema Estadual de Planejamento.

Por isso, sugere-se que novos trabalhos acadêmicos sobre o tema sejam elaborados, nessa qualidade: estratégia de expansão da Rede de Planejamento para todas as Secretarias; efetividade da implantação da Rede; entre outros.

Referências

ANDRADE, N. de A. (Org.). **Planejamento governamental para municípios:** plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual. São Paulo: Atlas, 2005.

ANTHONY, R. N. **Planning and control systems:** framework for analysis. Boston: Graduate School of Business Administration Harvard University, 1965.

BARBOSA, A. P. L. **Planejamento governamental:** aspectos teóricos e uma análise das experiências mundial, brasileira e cearense. Fortaleza: UECE, 1987.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, 1988. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>.

Acesso em: 28 jan. 2013.

CEARÁ. Secretaria do Planejamento e Gestão. **Lei 14.827, de 28 de dezembro de 2010:** orçamento anual 2011. Fortaleza, 2010a. Disponível em: <<http://www.seplag.ce.gov.br/categoria5/lei-orcamentaria-anual-arqs/lei-orcamentaria-anualarquivos/2011/LOA2011-VOL-I.PDF>>. Acesso em: 30 jan. 2013.

_____. Secretaria do Planejamento e Gestão. **MAPP – Monitoramento de Projetos Prioritários do Governo do Estado.** Fortaleza, 2010b.

_____. Secretaria do Planejamento e Gestão. **Decreto 29.017, de 08 de outubro de 2009.** Fortaleza, 2009a. Disponível em: <http://imagens.seplag.ce.gov.br/pdf/20091009/do20091009p01.pdf>>. Acesso em: 25 jan. 2013.

CEARÁ. Secretaria do Planejamento e Gestão. **Portaria 692, de 03 de setembro de 2009.** Fortaleza, 2009b. Disponível em: <<http://imagens.seplag.ce.gov.br/pdf/20090924/do20090924p01.pdf>>. Acesso em: 04 fev. 2011.

_____. Secretaria do Planejamento e Gestão. **Lei 14.053, de 07 de janeiro de 2008:** plano plurianual 2008-2011. Fortaleza, 2008. Disponível em: <<http://www.seplag.ce.gov.br/categoria5/plano-plurianual/2008-2001/arquivos-para%20download/PPA%202008-2011-%20volume%201.pdf>>. Acesso em: 30 jan. 2011.

_____. Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico. **Lei 13.875, de 07 de fevereiro de 2007.** Fortaleza, 2007. Disponível em: <<http://www.cede.ce.gov.br/leis-e-decretos-fdi/Lei%2013.875-%20de%2007%20de%20fevereiro%20de%202007.pdf/view>>. Acesso em: 02 fev. 2011.

_____. Assembleia Legislativa. **Lei 13.297, de 07 de março de 2003**. Fortaleza, 2003. Disponível em: <<http://www.al.ce.gov.br/legislativo/legislacao5/leis2003/13297.htm>>. Acesso em: 29 jan. 2011.

_____. **Constituição do Estado do Ceará 1989**. Fortaleza: INESP, 2000. Disponível em: http://www.camara.gov.br/internet/interacao/constituicoes/constituicao_ceara.pdf>. Acesso em: 28 jan. 2013.

_____. Assembleia Legislativa. Lei 11.809, de 22 de maio de 1991. Fortaleza, 1991. Disponível em: <<http://www.al.ce.gov.br/legislativo/legislacao5/leis91/11809.htm>>. Acesso em: 28 jan.2011.

_____. **Lei 10.146, de 1º de dezembro de 1977**. Fortaleza, 1977.

_____. **Decreto 8.992, de 07 de agosto de 1969**. Fortaleza, 1969.

_____. **Plano de Ação Integrada do Governo – PLAIG**. Fortaleza, 1967.

_____. **I Plano de Metas Governamentais – I Plameg**. Fortaleza, 1963.

_____. Constituição do Estado do Ceará de 1947. In: POMPEU, G. M.; FARIAS, I. M. S.; VIEIRA, S. L. (Orgs.). Fortaleza: INESP, 2005. (Coleção Constituições Cearenses, VII).

DINIZ, E. Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. In: DINIZ, E.; AZEVEDO, S. de (Orgs.). **Reforma do Estado e democracia no Brasil**. Brasília: UnB, 1997.

DRUCKER, P. F. **Prática de Administração de Empresas**. São Paulo: Thomson Learning/Pioneira, 1981.

FAORO, R. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. Rio de Janeiro: Globo, 1987.

FOUCAULT, M. **Microfísica do poder**. Rio de Janeiro: Graal, 1979.

GOSSON, A. M. P. M. et al. **Análise do atual modelo de GPR e perspectivas para 2010-2011**. Fortaleza: [s.n.], 2009.

HOLANDA, M. C. **Ceará: a prática de uma gestão por resultados**. Fortaleza: IPECE, 2006.

HOLANDA, N. **Elaboração e avaliação de projetos**. Rio de Janeiro: APEC, 1968.

KOHAMA, H. **Contabilidade pública: teoria e prática**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MATIAS-PEREIRA, J. **Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MENEZES, M. Z. N. S. **Relatório do diagnóstico institucional dos órgãos componentes da estrutura de planejamento do Estado**. Fortaleza: [s.n.], 2008.

NASCIMENTO, E. R.; DEBUS, I. **Lei Complementar nº 101/2000: entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal**. Brasília, 2002. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/downloads/EntendendoLRF.pdf>>. Acesso em: 29 jan. 2013.

NOGUEIRA, M. A. **As possibilidades da política: ideias para a reforma democrática do Estado**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

OLIVEIRA, D. de P. R. **Planejamento estratégico: conceitos, metodologia e práticas**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

REBELLO, L. M. F. R. **Planejamento governamental: um estudo no Governo do Estado do Piauí**. 2008. 134 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Controladoria) – Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2008.

SLOMSKI, V. **Controladoria e governança na gestão pública**. São Paulo: Atlas, 2007.