

Planejamento governamental: estratégia de modernização da administração pública no Ceará

José Joaquim Neto Cisne

*Professor de Administração na Universidade Estadual do Ceará -
UECE*

Doutor em Desenvolvimento Econômico.

joaquim.cisne@uece.br

<https://orcid.org/0000-0002-0206-9533>

Ana Thais Carneiro Cisne

*Mestranda em Administração e Controladoria na Universidade
Federal do Ceará - UFC*

*Graduada em Administração e Ciências Contábeis pela Universidade
de Fortaleza - UNIFOR*

anathais_17@hotmail.com

<https://orcid.org/0000-0001-9240-1490>

Letícia Maria Carneiro Cisne

*Graduada em Ciências Jurídicas pela Universidade de Fortaleza -
UNIFOR*

leticiacisneadv@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0001-6801-4546>

Resumo

Considerando a importância do planejamento para a obtenção de melhores resultados, este artigo descreve a evolução dos esforços para planejar as ações governamentais no Ceará. Para tanto, foram analisados os diferentes planos elaborados pelo Governo do Ceará desde o início da década de 1960. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, os planos plurianuais foram instituídos nas 3 esferas de governo com periodicidade de médio prazo. Também foram enfatizadas as inovações apresentadas nos 2 últimos recentes planos plurianuais no Ceará, em especial a questão da intersetorialidade na execução das ações governamentais. Ao planejar suas ações, além de contribuir para reduzir desvios administrativos e desperdício de recursos públicos, o governo gera confiança e proporciona um senso de direção e transparência aos cidadãos.

Palavras-chave planejamento; planos governamentais; planos plurianuais.

Conhecer: debate entre o público e o privado

2021, Vol. 11, nº 27

ISSN 2238-0426

DOI <https://doi.org/10.32335/2238-0426.2021.11.27.7157>

Licença Creative Commons Atribuição (CC BY 4.0)

Data de submissão 06 mai 2021

Data de publicação 28 ago 2021

Government planning: modernization strategy for public administration in Ceará, Brazil

Abstract

Considering the importance of planning to achieve better results, this article describes the evolution of efforts to plan government actions in Ceará, Brazil. To do this, the various plans proposed since the early 1960s by the Ceará State Government were analyzed. After the promulgation of the 1988 Brazilian Federal Constitution, the multi-year plans were instituted at the 3 government levels with a medium-term periodicity. Innovations presented in the last 2 recent multi-year plans in Ceará were also highlighted, especially the issue of intersectorality in the execution of government actions. By planning its actions, in addition to helping to reduce administrative deviations and waste of public resources, the government generates trust and provides citizens with a sense of direction and transparency.

Key words planning; government planning; multi-year plans.

Planificación del gobierno: estrategia de modernización de la administración pública en Ceará, Brasil

Resumen

Considerando la importancia de planificar para lograr mejores resultados, este artículo describe la evolución de los esfuerzos para planificar acciones gubernamentales en Ceará, Brasil. Para ello, se analizaron los distintos planes propuestos desde principios de la década de 1960 por el Gobierno del Estado de Ceará. Después de la promulgación de la Constitución Federal de Brasil de 1988, los planes plurianuales se instituyeron en los 3 niveles de gobierno con una periodicidad de mediano plazo. También se destacaron las innovaciones presentadas en los 2 últimos planes plurianuales recientes en Ceará, especialmente el tema de la intersectorialidad en la ejecución de las acciones gubernamentales. Al planificar sus acciones, además de ayudar a reducir las desviaciones administrativas y el desperdicio de recursos públicos, el gobierno genera confianza y brinda a los ciudadanos sentido de dirección y transparencia.

Palabras clave planificación; planes de gobierno; planes plurianuales.

Planification gouvernementale: stratégie de modernisation de l'administration publique au Ceará, Brésil

Résumé

Compte tenu de l'importance de la planification pour obtenir de meilleurs résultats, cet article décrit l'évolution des efforts déployés pour planifier les actions gouvernementales au Ceará, Brésil. Pour ce faire, les différents plans proposés depuis le début des années 1960 par le gouvernement de l'État du Ceará ont été analysés. Après la promulgation de la Constitution Fédérale du Brésil de 1988, les plans pluriannuels ont été institués aux 3 niveaux de gouvernement avec une périodicité à moyen terme. Les innovations présentées dans les 2 derniers plans pluriannuels récents au Ceará ont également été soulignées, notamment la question de l'intersectorialité dans l'exécution des actions gouvernementales. En planifiant ses actions, en plus de contribuer à réduire les déviations administratives et le gaspillage des ressources publiques, le gouvernement suscite la confiance et offre aux citoyens un sens de l'orientation et de la transparence.

Mots-clés planification; plans gouvernementaux; plans pluriannuels.

Introdução

O grande desafio para a chamada *nova administração* é “melhorar os mecanismos de mensuração e acompanhamento dos impactos que os fatores intangíveis exercem sobre a organização”, como observam Oliveira, Pontes e Soares (2014, p. 355). Para isso, faz-se necessária uma contínua interação entre as diversas áreas organizacionais.

A atividade de planejar, que se relaciona com o fundamento da ciência econômica (administrar recursos escassos e viabilizar seu uso de maneira racional e eficiente no processo de desenvolvimento¹), é própria da ação humana quando se avaliam as possibilidades de realizar algo, bem como as respectivas consequências. Na definição de Newman (1973, p. 15), trata-se de decidir antecipadamente o que deve ser feito, pois um plano é uma linha de ação preestabelecida. O planejamento engloba a definição de objetivos ou metas de uma organização, estabelecendo uma estratégia global para alcançar essas metas e desenvolvendo uma hierarquia abrangente de funções para integrar e coordenar as atividades.

A atividade de planejar foi primeiramente estruturada no século XIX, quando o general prussiano Clausewitz (1942, 2004), em seus tratados sobre a guerra e sobre os princípios de guerra, sugerindo como administrar os exércitos em período de batalha. Essa obra inspirou os teóricos da administração, que adaptaram tal organização e estratégia militar às indústrias. No final do século XIX, o planejamento passou a ser considerado uma das funções básicas da ciência da administração, assim como a organização, coordenação e direção de pessoas e o controle.

O fundamento da gestão, segundo Robbins, Decenzo e Wolter (2014, p. 69), se encontra em “planejar as tarefas a serem feitas de maneira eficaz, agrupando corretamente as atividades de trabalho e os funcionários, contratando pessoas que possuam competências, conhecimentos e habilidades adequadas para fazer o trabalho e para acompanhar as atividades a serem feitas”. E por que planejar as ações governamentais? Essa atividade tem por objetivo racionalizar a aplicação dos recursos (humanos, financeiros e materiais) e maximizar os resultados, ou seja, melhorar a governança pública².

Este artigo analisa as experiências de planejamento governamental no Estado do Ceará, a partir dos anos 1960, elaboradas pelos diferentes governos estaduais, além

1 O processo de desenvolvimento, na concepção de Sen (2000), tem implicação direta na expansão individual e coletiva da liberdade de escolha nos campos econômico e social, idealizada no campo cultural, conquistada no campo político e apoiada no campo do conhecimento, sem gerar impactos negativos para o meio ambiente.

2 A governança, apesar de ser estudada desde os anos 1930, tem sido mais usada ao longo das últimas 3 décadas, inicialmente por organizações privadas, e depois se estendeu para a administração pública. A governança corporativa teve como marco inicial o trabalho *The modern corporation and private property*, de Berle e Means (1932). Para se aprofundar no tema governança pública ver, entre outros trabalhos, Kissler e Heidemann (2006).

de enfatizar as inovações apresentadas nos 2 últimos planos plurianuais referentes aos períodos de 2016-2019 e 2020-2023.

Adotou-se o método dedutivo, com abordagem de pesquisa bibliográfica, com revisão da literatura e análise documental abarcando todos os planos de governo já elaborados no Ceará, bem como leis, decretos e outros instrumentos jurídicos que têm regulamentado essa prática.

Além desta introdução, o artigo conta com mais 3 seções. Na segunda seção se analisa a evolução do planejamento governamental no Ceará desde a primeira tentativa de planejar as ações governamentais nesse estado. Destaca-se que sob a inspiração da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), o planejamento estatal surgiu com o forte desejo de industrializar esse estado. Descreve-se cada um dos planos de governo desde o I Plano de Metas (I PLAMEG), e mostra-se o processo de elaboração dos Planos Plurianuais no Ceará, instituídos pela Constituição da República Federativa do Brasil (CF, 1988). Na terceira seção se descrevem as inovações apresentadas pelos planos plurianuais elaborados para os períodos 2016-2019 e 2020-2023, com base em premissas como gestão para resultados, participação cidadã, promoção do desenvolvimento sustentável, especialmente a intersetorialidade, questões atuais que deveriam fazer parte da agenda de todos os governos. E na quarta seção temos algumas considerações finais, onde se destacam os principais desafios do governo estadual para atender às crescentes demandas por serviços de qualidade por parte dos cidadãos cearenses.

O planejamento governamental no Ceará

Para o cumprimento de suas funções sociais, o governo tem de outorgar importância ao planejamento de suas ações. O planejamento é uma forma de integração do “político” com o “técnico”, para definir suas decisões e ações que guiem o que é, o que faz e por que faz (Bañón & Carrillo, 1997, p. 110).

O planejamento governamental tem um amplo campo de estudo, que abarca as teorias e os debates que vão desde a contraposição ao *laissez faire* e as bases do pensamento liberal, no contexto das teorias keynesianas, até as discussões mais recentes das teorias que valorizam os resultados e produtos entregues à sociedade pelas instituições públicas, como transparência ou *accountability* e a democratização das decisões, incluindo a participação social (Oliveira, 2013, p. 24). O planejamento estratégico no setor público significa, na opinião de Carlos Matus, em entrevista concedida a Huertas (1996, p. 12), “pensar antes de agir, pensar sistematicamente, com métodos; explicar cada uma das possibilidades e analisar suas respectivas vantagens e desvantagens. Propor-se objetivos. É projetar-se para o futuro [...]”.

A evolução do planejamento governamental no Brasil³, segundo Pagnussat (2006, p. 22), divide-se em 4 fases: a) a primeira, dos anos 1930 e 1940, orçamentária, elaboração de diagnósticos e estruturação das bases do chamado “Estado nacional desenvolvimentista”; b) a segunda, desenvolvimentista, com a implantação de planos nacionais voltados à industrialização e consolidação da infraestrutura; c) a terceira, com o objetivo de estabilização econômica, nos anos 1980 e no início dos anos 1990; e d) a quarta, de retomada do planejamento, com os avanços metodológicos na elaboração do plano plurianual, a partir do final dos anos 1990.

O Governo Federal empreendeu, na década de 1930, esforços para dinamizar o processo de industrialização no Brasil. No governo de Getúlio Vargas, com o Estado Novo, iniciou-se uma nova fase da história política nacional, pois, em resposta à crise econômica mundial, o Estado passou a intervir com maior intensidade na economia, respaldado pelas teorias keynesianas (Lafer, 1984; Soares, 1987). Por isso, o governo criou novos órgãos para expandir o setor público.

A Constituição do Estado do Ceará (Constituição do Ceará, 1947), em consonância com a Constituição dos Estados Unidos do Brasil (Constituição Brasileira, 1946), previa o planejamento como atividade do governo, ainda que de maneira modesta. Nessa época, o setor agropecuário era o mais expressivo na economia cearense.

Antes da década de 1960, as atividades da administração pública no Ceará se baseavam na improvisação, como bem afirmou Barroso (1984), também citado por Ferreira Lima (2008, p. 231): “de 1889 a 1954, o tempo foi mais de conservação que de mudança, e o povo cearense não logrou ser atendido ao nível das suas necessidades [...]”. Até o início da década de 1960, o processo de industrialização no Ceará era limitado pela falta de energia elétrica, água e de capitais para empreender. Nessa época, a indústria cearense de maior expressão era a de beneficiamento de algodão, localizada em Fortaleza e em algumas cidades do interior do estado.

A estrutura administrativa para o primeiro planejamento governamental no Ceará foi construída lentamente (A. D. M. Castelo, Meneses, & S. L. Castelo, 2015). A partir do governo de Parsifal Barroso (1958-1962) se iniciou o processo de planejamento das atividades do governo estadual, com a criação de uma assessoria técnica ligada ao planejamento (Decreto Estadual n. 3.731/1959). Criou-se, ainda, a secretaria sem pasta do planejamento e a secretaria sem pasta da coordenação administrativa (Lei Estadual n. 6.085/1962), bem como o Conselho Técnico de Economia, com a finalidade de tratar do planejamento do estado (Lei Estadual n. 6.652/1962).

Virgílio Távora, ao assumir o Governo do Estado do Ceará pela primeira vez, deu início a uma nova fase na administração pública ao convidar Hélio Beltrão para, com sua

3 Para melhor análise do planejamento governamental no Brasil consultar, entre outros trabalhos, Cardoso (2011), Lafer (1984), Rezende (2009) e Soares (1987).

experiência, coordenar o primeiro plano de governo do Ceará e no Nordeste brasileiro, contando com o apoio do Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e da Universidade Federal do Ceará (UFC). Também instituiu o Fundo de Desenvolvimento do Ceará (FDC). E em março de 1963 se apresentou o I PLAMEG (Ceará, 1963).

Antes desse plano, como argumenta Barbosa (1987), as administrações estaduais se limitavam a meros atos de rotina burocrática, ao desarticular a máquina administrativa ocupada pelos vencidos na pugna eleitoral. Daí haver proclamado sempre, como norma que tornasse possível um trabalho construtivo: ninguém se arvora em “dono” do estado.

A expansão na estrutura organizacional do estado executava com maior rapidez os programas de governo, dificultava a coordenação administrativa e gerava duplicidade de ações, com desperdícios de recursos (financeiro e humano) e de tempo, comprometendo a eficiência devido à inadequada disposição institucional do estado. Daí foi criada a Secretaria de Planejamento e Coordenação (Seplan) (Lei Estadual n. 8.422/1966), e foi instituído o Sistema de Planejamento e Controle, regulamentado pelo Decreto Estadual n. 8.992/1969. Esse sistema era formado pela Seplan e pelas Juntas de Planejamento das Secretarias de Estado, bem como pelos órgãos de planejamento da administração direta.

O Plano de Ação Integrada do Governo (PLAIG) para o período 1967-1970 foi formulado sob a coordenação da recém-criada Secretaria de Planejamento, que contou com o apoio de técnicos do BNB, da UFC e da Sudene, além da contribuição de Hélio Beltrão (Ceará, 1967). Analisando a administração pública estadual, constatou-se que faltou ao governo anterior uma sistematização racional, necessária para a obtenção da eficiência administrativa, principalmente devido à “escassez de elementos humanos” capacitados. Também se reconheceu que caberia àquele novo governo a adoção das medidas necessárias para uma reforma administrativa.

Para o período 1971-1974 foi elaborado o Plano de Governo do Estado do Ceará (PLAGEC), sob a supervisão da Seplan, que constituiu um grupo de trabalho e contou com a participação de diferentes segmentos da sociedade cearense. Esse plano destacava como proposta de modernização da administração pública estadual, os princípios fundamentais definidos pelo Decreto-Lei n. 200/ 1967, que eram planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle⁴. Identificou-se na administração estadual que havia duplicidade funcional entre órgãos da administração estadual, além de conflitos de competência e falta de racionalização para efeito de implantação e acompanhamento da execução de seus programas e projetos.

Constatou-se, ademais, que o sistema de planejamento do estado não funcionava “satisfatoriamente” ainda que possuísse o FDC, considerado um instrumento importante para sua condução. E concluiu-se que essa inoperância se devia “à falta de dinamismo

⁴ Em 1995, o Decreto-Lei n. 200/1967 foi considerado pelo Governo Federal uma introdução da administração gerencial no Brasil, uma vez que teve por objetivo dar “maior dinamismo e eficiência da administração pública brasileira”.

da própria Secretaria de Planejamento, bem como à falta de decisão superior no sentido de implantar integralmente o sistema de planejamento previsto”, sendo necessária uma adequação da estrutura dessa secretaria e a criação de condições para uma efetiva execução e o acompanhamento dos referidos planos governamentais. Esse plano reconheceu que a racionalização dos serviços públicos era “uma necessidade imperiosa para o bom desempenho da aplicação de recursos escassos existentes, bem como para facilitar a canalização de recursos externos”. Por isso, propôs mudanças na estrutura administrativa, como a reestruturação, transferência de vinculação e fusão de órgãos (Ceará, 1971).

Para o período 1975-1979 foi elaborado o I Plano Quinquenal de Desenvolvimento do Estado do Ceará (I PLANDECE), ao tempo da execução do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) (1974-1979).

O diagnóstico que precedeu esse plano também constatou deficiências funcionais na administração pública estadual, em consequência da multiplicação de instituições que ocorreria de maneira desordenada, em função das pressões de necessidades e de fatores emergenciais que levaram ao gigantismo da máquina administrativa estadual e à geração de uma estrutura falha em seu funcionamento. Essa hipertrofia orgânica dificultava a implantação da administração sistêmica, ocasionando problemas de coordenação administrativa (Ceará, 1975). E apresentou um conjunto de medidas para aumentar a eficiência operacional e reduzir os custos de manutenção por meio de uma reestruturação administrativa e alterações na política de pessoal, inclusive com medidas que possibilitassem uma qualificação dos servidores públicos estaduais visando a reduzir os defeitos estruturais e funcionais da administração pública estadual. Entre essas medidas constava a reformulação da estrutura da Seplan para fortalecer as atividades de orçamento, acompanhamento físico e financeiro e avaliação de resultados dos projetos prioritários. E passou-se a exigir dos órgãos estaduais a elaboração de programação quinquenal e de relatórios de acompanhamento e avaliação dos resultados programados (Governo do Estado do Ceará, 1975). Um dos objetivos desse plano para a política de ação administrativa era “reforçar o papel do setor público estadual como agente maior do processo de modernização e transformação estrutural da economia cearense” (Governo do Estado do Ceará, 1975, p. 184).

Quanto à avaliação das políticas administrativas adotadas pelo governo, esse plano constatou falta de informações e deficiência na forma de disponibilizá-las, que era breve e tinha o intuito de identificar possíveis limitações ou procedimentos inadequados (Governo do Estado do Ceará, 1975). Nesse sentido, a Lei Estadual n. 10.146/1977, redefiniu o Sistema Estadual de Planejamento (SEP) tendo por objetivo “desenvolver, operar e aperfeiçoar as atividades de planejamento na Administração Pública Estadual, como técnica de aceleração deliberada do desenvolvimento do estado” (Gradwohl, 1978, p. 11).

Para o período 1979-1983 foi elaborado o II Plano de Metas Governamentais (II PLAMEG), com base em sugestões de diferentes segmentos da sociedade cearense. Esse plano também identificou algumas dificuldades internas, devido à carência de recursos financeiros, materiais e humanos. Ele sinalizou a necessidade de realinhar a estrutura administrativa do estado, com o objetivo de proporcionar maior racionalidade e aperfeiçoar o SEP para dotá-lo de condições para realizar o acompanhamento físico e financeiro dos programas (Governo do Estado do Ceará, 1979). Nesse período foi criado o Fundo de Desenvolvimento Industrial do Ceará (FDI), que tem sido um dos principais instrumentos da política industrial do estado.

Esse plano definiu como objetivos básicos: a) reduzir as disparidades entre as regiões do estado; e b) elevar o nível de renda, especialmente nas classes de menores rendas. Planejou-se a implantação do III Polo Industrial do Nordeste, sendo esse um de seus projetos mais importantes. Também foram previstos grandes projetos estruturantes, como a instalação de refinaria de petróleo, a siderurgia, entre outros.

Esse plano, a exemplo do anterior, avançou um ano no mandato do governo seguinte. E na área da administração se planejou aperfeiçoar o organograma da administração estadual, bem como o sistema de planejamento e de finanças.

No período 1983-1987, os programas de governo foram definidos pelo Plano Estadual de Desenvolvimento (PLANED) (Governo do Estado do Ceará, 1983), cuja execução se deu durante o III Plano Nacional de Desenvolvimento (III PND) (1980-1985). Esse plano atribuiu às atividades de planejamento do estado, a responsabilidade pelas “insuficientes transformações ocorridas na economia estadual, em termos de crescimento da renda, do emprego e de mudanças na estrutura econômica e social” (Governo do Estado do Ceará, 1983, p. 2). Trazia entre suas propostas a adoção de uma gestão participativa, onde a sociedade participasse tanto na elaboração e no ajuste do referido plano quanto “no processo de avaliação das ações do Executivo”.

Esse período foi marcado por crises econômicas, sociais e políticas, com elevados índices de inflação, déficits no balanço de pagamento e crescimento da dívida externa, além de ter sido um período de seca no estado; esse plano definiu entre seus objetivos: a valorização do cearense, planejando proporcionar-lhe melhores condições de vida e bem-estar por entender ser esta a razão de todo processo de desenvolvimento.

Para o período 1987-1991, as ideias do governador Tasso Jereissati para dinamizar a economia e mudar a realidade socioeconômica do estado foram agrupados no denominado Plano de Mudanças (Governo do Estado do Ceará, 1987), que definiu um novo modelo de gestão pública, que tinha por objetivo

[...] eliminar o clientelismo político, o empreguismo no setor público, a má aplicação dos recursos do Governo e a falta de transparência das ações estatais, práticas que caracterizavam a maneira de governar o Ceará e que foram responsáveis pelo agravamento das precárias condições de vida da população e pela deterioração da estrutura e do funcionamento da máquina administrativa do estado.

Para tanto, esse governo realizou profundas mudanças políticas, administrativas e institucionais, que colocaram o estado, anos depois, na vanguarda nacional em termos de modernidade na administração pública brasileira, servindo inclusive de modelo para outros estados da federação⁵.

A partir desse governo teve início o processo de desenvolvimento de caráter endógeno, cujas ações contribuíram para mudar o eixo da economia do modelo econômico primário-exportador baseado no gado-algodão-cultura de subsistência, onde predominava o capital local no setor produtivo (Amaral, 2004; Lugo, 2005). Com os investimentos em infraestrutura, que facilitaram a atração de novas indústrias, o eixo dinâmico da economia cearense passou a recair sobre os setores da indústria e dos serviços.

Quanto à reforma administrativa, foram redefinidas as atribuições e os campos de atuação com maior ênfase nos objetivos e nas finalidades de cada órgão, o que resultou em fusão, incorporação, extinção e revitalização nos vários órgãos da administração estadual (Governo do Estado do Ceará, 1987). O planejamento desempenhou um papel relevante por ter sido “o instrumento básico para garantir a coerência entre as ações de curto prazo e os compromissos de transformação da sociedade cearense, a serem alcançados no longo prazo”. Com esse objetivo, o SEP foi reestruturado com a institucionalização de metodologias e procedimentos de planejamento e com a capacitação de todos os técnicos que trabalhavam no sistema, em todos os órgãos do governo. Além de manter um fluxo contínuo da Secretaria de Planejamento com os demais órgãos da administração estadual com o objetivo de “criar as condições técnicas necessárias para aumentar a produtividade da máquina administrativa do estado, como parte relevante da reforma administrativa” (Governo do Estado do Ceará, 1987, p. 9).

A CF (1988) trouxe uma série de inovações no planejamento governamental, como a exigência dos planos plurianuais e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) que fundamentariam os orçamentos anuais. Tais instrumentos têm, dentre outros objetivos, tornar mais eficientes e transparentes as ações governamentais. Essas determinações foram acatadas pela Constituição do Ceará (1947). Assim, a partir de 1991, foram elaborados os primeiros planos plurianuais estabelecendo diretrizes, objetivos e metas a serem seguidos pelo Governo Federal e pelos governos estaduais e municipais por um período de 4 anos.

5 Essa experiência no Ceará foi mencionada em trabalhos nacionais e internacionais, dentre eles: Diniz e Azevedo (1997), Giddens (1999), Lugo (2005), Naisbitt (1994) e Tandler (1998).

No governo de Ciro Ferreira Gomes, no período 1992-1995, foi elaborado o Plano Ceará Melhor, que levou em consideração as ações programadas em 1991 pelo plano plurianual elaborado para o período 1992-1995. Esse plano reconheceu que o SEP “não conseguiu articular as ações e os procedimentos governamentais em uma atividade eficiente, ressonante em todos os órgãos públicos estaduais, baseada nos princípios de planejamento, coordenação e controle” (Governo do Estado do Ceará, 1992). Constatou que o sistema de planejamento “não se consolidou em sua integridade”, observando-se ainda a persistência de muitos entraves. Entre os subsistemas que formavam esse sistema de planejamento estava o Subsistema de Acompanhamento e Avaliação, que também apresentava algumas deficiências, como, por exemplo, “a falta de agilidade no fornecimento das informações, o desconhecimento do ajustamento das informações o desconhecimento do ajustamento de ações a partir dos problemas identificados por parte dos órgãos centrais e a não implantação das ações de avaliação” (Governo do Estado do Ceará, 1992, p. 27). O referido plano propôs medidas para corrigir essas deficiências operacionais.

Em 1995, após ampla discussão com diversos segmentos da sociedade, no segundo mandato do governador Tasso Jereissati, foi elaborado o Plano de Desenvolvimento Sustentável - 1995-1998, que tinha entre seus objetivos promover a interiorização do desenvolvimento, considerando as potencialidades de cada uma das macrorregiões cearenses. Esse plano constatou a “necessidade de reforma do aparato institucional público e dos canais de participação da sociedade”, sendo proposto para esse fim: a) instituir um modelo de gestão participativa no governo; b) aperfeiçoar os métodos e processos de planejamento, acompanhamento e avaliação das ações públicas; c) capacitar adequadamente os recursos humanos da administração pública para atender melhor, com eficiência e qualidade, às demandas da sociedade.

Segundo esse plano, tornava-se urgente “a montagem de um sistema integrado e abrangente de informações no estado para apoiar a formulação de estratégias e subsidiar a elaboração e a avaliação de programas e projetos” (Governo do Estado do Ceará, 1995, p. 100). Por isso, assegurou-se que seria implantado “um abrangente sistema de acompanhamento e avaliação de planos”, de maneira que avaliasse “o desempenho dos órgãos, reorientasse prioridades e reprogramasse as ações, quando necessário”. Apresentou-se, ainda, um novo modelo de gestão que priorizava a participação dos diversos segmentos da sociedade, por meio dos vários conselhos, nas tarefas de planejar e executar as ações governamentais. No entanto, esses conselhos não funcionaram tão bem como o governo desejava (Cordeiro, 1998).

Nos anos de 1999 a 2002, devido à reeleição do governador Tasso Jereissati, houve continuidade no governo, por isso, o Plano Consolidando o Novo Ceará, elaborado nesse período, concretizou os programas e as ações que já vinham sendo adotadas. Com a implantação do Sistema Integrado de Informações Governamentais e com o uso das

novas tecnologias da informação que integravam as diversas áreas funcionais, esperava-se possibilitar, no âmbito operacional, “a compatibilidade entre o registro do fato administrativo e seu correspondente contábil, permitindo a obtenção de informações tempestivas e confiáveis”, e com isso se buscava contribuir para “a otimização dos resultados físicos e financeiros dos programas/projetos como decorrências da integração das ações e recursos (humanos, físicos e financeiros) alocados”. Tornando possível aos gestores, em tempo real, dispor de importantes instrumentos para aferir o desempenho das ações governamentais mediante indicadores quantitativos e qualitativos, inclusive dispendo de um sistema de custo de suas unidades administrativas de seus programas (Governo do Estado do Ceará, 2000, p. 118).

No governo de Lúcio Gonçalo de Alcântara, eleito para o período 2003-2006, foi elaborado o Plano Ceará Cidadania: Crescimento com Inclusão Social, que tinha por objetivo promover o crescimento econômico, porém, com inclusão social. Para tanto, definiram-se 4 eixos estratégicos: a) Ceará Empreendedor, que agregava os programas de crescimento econômico; b) Ceará Vida Melhor, com os programas para o desenvolvimento social; c) Ceará Integração, com os programas de desenvolvimento territorial e urbano; e d) Ceará - Estado a Serviço do Cidadão, que aglutinava os programas administrativos e institucionais do estado. (Governo do Estado do Ceará, 2003a).

Esse plano deu as orientações estratégicas para a elaboração do Plano Plurianual 2004-2007 (Governo do Estado do Ceará, 2003b), que pretendia aperfeiçoar as ações de previsão adotando medidas como o “emprego de métodos e técnicas de planejamento sistêmico e interativo que possibilitassem o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação dos indicadores qualitativos de gestão, que repercutam nas áreas econômicas e sociais” e a “integração do planejamento, orçamento e gestão”. Com esse objetivo, instituiu-se um programa de racionalização da gestão pública e um programa de acompanhamento, avaliação e controle dos gastos públicos que adotavam medidas para aumentar as receitas e otimizar as despesas com a eliminação de desperdícios de recursos (Governo do Estado do Ceará, 2003a).

Baseado na experiência do Plano Ceará Cidadania, esse governo⁶ inovou na elaboração de seu plano plurianual ao fazer uma ampla consulta popular nas diversas regiões administrativas do estado para agregar ideias e projetos que atendessem às demandas regionais.

Nesse período, com o objetivo de obter uma maior racionalização dos gastos públicos⁷ e dar eficiência às atividades de controle interno, o governo estadual, em obediência ao

6 No período 2003-2006 também foi publicada a Política de Desenvolvimento Econômico do Ceará (Governo do Estado do Ceará, 2003c).

7 M. C. N. Cavalcante, Moreira e Mendonça (2006, p. 167) analisaram os resultados das economias geradas pelas medidas de racionalização adotadas pelo Governo do Ceará no período de janeiro de 2004 a setembro de 2007.

que determinava o art. 74 da CF (1988) e o art. 67 da Constituição do Estado do Ceará (Constituição do Ceará, 1989), criou a Secretaria da Controladoria (Secon), por meio da Lei Estadual n. 13.297/2003. A missão institucional dessa secretaria era zelar pela qualidade e regularidade na aplicação dos recursos públicos. Nesse período, houve avanços no acompanhamento dos programas governamentais, inclusive com a criação dos sistemas informatizados de controle.

Para o período 2007-2010 não foi formalizado um plano de governo. Os programas prioritários foram consolidados em um sistema denominado Monitoramento e Acompanhamento de Projetos Prioritários (MAPP). O acompanhamento do desempenho físico e financeiro desses projetos ficava a cargo de seus respectivos gerentes, sendo avaliados periodicamente em reuniões conjuntas dos dirigentes dos órgãos e dos gerentes de projetos diretamente com o governador. E, com o objetivo de tornar mais eficiente o controle interno, naquele governo a Secon⁸ passou a ser denominada Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado (CGE), que tinha entre suas atribuições realizar estudos relacionados à apuração de custos e propor medidas com vistas à racionalização dos gastos públicos, além de exercer o monitoramento e avaliar o cumprimento dos indicadores relativos à gestão fiscal⁹.

Nas últimas décadas foram criados novos instrumentos legais de controle das ações governamentais, destacando-se a Lei Complementar n. 101 (Lei de Responsabilidade Fiscal, 2000) e a Lei Complementar n. 131 (Lei da Transparência Pública, 2009), que impuseram aos governantes maiores controles na gestão e transparência dos gastos públicos, com sanções administrativas e penais aos infratores. Esses instrumentos têm sido valiosos para impor aos gestores públicos maiores cuidados na gestão dos recursos e para dar maior transparência das contas públicas à sociedade, inclusive obrigando a União, os estados e os municípios a criarem páginas na *web* específicas para esse fim, os chamados *portais de transparência*. Com o objetivo de estimular as boas ideias e as boas práticas na administração pública estadual, em 2003 foi instituída uma premiação para reconhecer os servidores que apresentaram essas melhores práticas no serviço público cearense.

No governo eleito para o período 2007 a 2010, baseando suas no plano “Diretrizes para o Plano de Governo: coligação Ceará vota para crescer (Governo do Estado do Ceará, 2007), com o foi introduzido o Prêmio “Melhores Práticas de Gestão e de Resultado”, com

8 Essa secretaria, por meio da Lei Estadual n. 13.875/2007, ampliou suas ações agregando as ações de ouvidoria, passando a ser denominada Secretaria da Controladoria e Ouvidoria Geral (Secon). E, pela Lei Estadual n. 14.306/2009, essa secretaria passou a fazer parte da Governadoria do Estado sob a denominação Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado (CGE).

9 A execução orçamentária desde o governo anterior tem sido atribuição de um órgão colegiado denominado Comitê de Gestão por Resultados e de Gestão Fiscal (COGERF), que também fórmula as diretrizes para execução e para a gestão do plano plurianual. Esse comitê é formado pela: Seplag; Secretaria da Fazenda (Sefaz); Controladoria Geral do Estado (CGE); Casa Civil; e Procuradoria Geral do Estado (PGE).

vistas a identificar, documentar, avaliar, premiar e difundir essas práticas de gestão de projetos e de resultados alcançados pelos diversos órgãos da administração estadual.

Em meados de 2007, no início do mandato, ocorreram discussões nas diferentes regiões administrativas do estado coordenadas pela Secretaria de Planejamento e Gestão (Seplag), para promover uma consulta à sociedade cearense para a elaboração do plano plurianual 2008-2011. A gestão dos programas definidos por aquele plano estava sob a responsabilidade dos gerentes de programa que se vinculavam às áreas de planejamento de suas respectivas secretarias setoriais.

Na proposta do plano plurianual 2008-2011 estavam previstas 2 avaliações desse plano, uma em 2009 e a última em 2011, para a aferição do alcance de seus resultados e para alimentar o processo de revisão ou a formulação do novo plano plurianual durante o ano de 2011. De acordo com a proposta de revisão dos programas finalísticos seria realizada uma “análise de seu modelo lógico, de modo a avaliar o desenho do Programa e ajustá-lo no que for necessário na sua execução para uma melhor gestão por resultados”, sendo que os ajustes são realizados na formulação dos orçamentos anuais.

Cabe ressaltar que a partir desse plano se iniciaram os planos plurianuais participativos e regionalizados que enfocam as demandas das macrorregiões do estado, além de maior participação social em seu processo de elaboração e monitoramento.

O governo estadual, com o propósito de ter maior controle das ações governamentais, instituiu, por meio do Decreto Estadual n. 29.887/2009, o Sistema de Ética e Transparência do Poder Executivo Estadual, que criou a Comissão de Ética Pública (CEP) e as Comissões Setoriais de Ética Pública (CSEP), definindo suas formações, competências e atribuições. Instituiu-se, ainda, a Rede de Ética e Transparência, bem como definiu como deve ser o processo de apuração de prática de ato em desrespeito ao preceituado no Código de Ética e Conduta da Administração Estadual.

Há algum tempo, a criação das condições para dinamizar a política de atração de indústrias para o território cearense tem sido considerada um importante objetivo do sistema de planejamento do estado (A. L. Cavalcante, Albuquerque, & Paiva, 2008; De Luca & Lima, 2007; Pontes, 2007).

Também cabe destacar os esforços institucionais e administrativos para monitorar os projetos prioritários de governo. Foi editado o Decreto Estadual n. 29.917/2009, que definiu o SEP e instituiu a rede estadual de planejamento (A. D. M. Castelo, Meneses, & S. L. Castelo, 2015), com a responsabilidade de conduzir os processos de planejamento, orçamento e gestão pública por resultados, no âmbito da administração pública estadual, sob a coordenação da Seplag. Nesse esforço também foram criadas as unidades setoriais de planejamento (USP), foram instalados os escritórios de projetos nas secretarias setoriais e foram definidas metodologias de monitoramento e de gerenciamento de projetos do governo estadual.

Vale ressaltar que essas ações estavam respaldadas nos planos definidos pelos respectivos governos do Estado. O governador eleito para o mandato 2007 a 2010, foi reeleito estendendo seu período de governo até 2014. Para esses dois mandatos, os programas e projetos que foram executados nesses dois foram respaldados nos documentos “Diretrizes para o Plano de Governo: coligação Ceará vota para crescer (2007-2010)” (Governo do Estado do Ceará, 2007), e “Diretrizes para o Plano de Governo da coligação por um Ceará melhor para todos (2010-2014) (Governo do Estado do Ceará, 2010), respectivamente.

Dando sequência aos esforços de modernização da administração pública estadual, o governo eleito para o período de 2014 a 2018, tratou de implantar as ações definidas em seu plano denominado “Os 7 Cearás: Síntese do Planejamento participativo para elaboração do plano de governo”. Esse plano teve suas ações estendidas para o período de 2018 a 2022, equivalente ao segundo mandato desse governador. Esses últimos governos se esforçaram para inovar em suas gestões primando por controle rigoroso nas contas públicas com transparência e priorizando os investimentos na infraestrutura econômica e social, em especial nos setores da educação e saúde.

No entanto, esperava-se que as medidas de transparência, aliadas com a definição de critérios que imponham coerência e racionalidade na gestão dos recursos públicos, possibilitassem à sociedade cearense assumir um papel de maior destaque tanto na formulação quanto no acompanhamento e na avaliação das políticas e dos programas governamentais.

As inovações dos recentes planos plurianuais no Ceará

Nas últimas duas décadas, em cumprimento ao que determina o § 1º do art. 203 da Constituição do Ceará (1989), foram elaborados os seguintes planos plurianuais: 2000-2003; 2004-2007 (Lei Estadual n. 13.423/2003). A partir desses planos se deu início à fase dos planos participativos e regionalizados e nessa perspectiva foram elaborados os planos plurianuais de 2008-2011 (Lei Estadual n. 14.053/2008); 2012-2015 (Lei Estadual n. 15.109/2012); 2016-2019 (Lei n. 15.929, de 29 de dezembro de 2015); e 2020-2023.

O plano plurianual 2020-2023 foi aprovado pela Lei Estadual n. 17.160/2019, que estabelece em seu art. 2º que esse plano que está estruturado nas dimensões estratégica, tática e operacional; trata-se do instrumento que orienta, no âmbito da administração pública estadual, a implantação de políticas públicas, e define como premissas básicas de sua execução questões fundamentais que deveriam constar da agenda de todos os governos: a) gestão para resultados; b) participação cidadã; c) promoção do desenvolvimento territorial; d) intersetorialidade; e e) promoção do desenvolvimento sustentável. Este último não constava no plano plurianual anterior.

Vale destacar o desafio da atuação intersetorial como premissa definida desde o plano plurianual 2016-2019, que tem servido de base estratégica nesses 2 últimos planos plurianuais. Essa atuação intersetorial tem como proposta organizar as ações governamentais, de forma integrada, articulada e sistêmica, para atender à complexa missão de tornar o Ceará um estado desenvolvido com sustentabilidade e qualidade de vida. Esse não é um desafio desprezível, uma vez que as políticas públicas em educação, saúde, cultura, lazer, trabalho, assistência social, habitação, entre outras áreas, tradicionalmente, caracterizadas como setoriais são quase sempre desarticuladas, embora respondam a uma gestão com características centralizadoras, hierárquicas, deixando prevalecer práticas na área social que não geram os resultados almejados (Bourguignon, 2001). Nas atividades de cada setor se identificam certos conflitos e discussões em torno de ideias e estratégias que fazem parte dessa lógica setorial.

A intersetorialidade, na opinião de Santos (2011), ainda é pouco analisada pela literatura de políticas públicas. Junqueira (2005: 4) argumenta que a intersetorialidade constitui “uma concepção que deve informar uma nova maneira de planejar, executar e controlar a prestação de serviços”, significando alterar a forma de articulação dos diversos segmentos da organização governamental, inclusive de seus interesses. Na definição de Junqueira e Inojosa (1997, p. 37), a intersetorialidade consiste na “articulação de saberes e experiências no planejamento, realização e avaliação de ações para alcançar efeito sinérgico em situações complexas visando o desenvolvimento social, superando a exclusão social”. Essa nova lógica pode superar a fragmentação das políticas públicas. A intersetorialidade não está restrita às políticas sociais, mas engloba as demais políticas como ambientais, de infraestrutura, econômicas, que também são fundamentais para o processo de desenvolvimento integral do ser humano.

Por isso, os planos plurianuais 2016-2019 e 2020-2023 inovam ao buscar estratégias para assegurar que as ações desses planos se deem de forma integrada e sistêmica, objetivando otimizar a aplicação dos recursos e maximizar seus resultados.

Outro ponto relevante é que suas metas e as prioridades desse plano, de acordo com o art. 6º da mencionada Lei n. 17.160/2019, também devem estar em consonância com as diretrizes e os objetivos do Programa Ceará 2050. Este tem como desafio construir, a partir do diálogo com a sociedade, uma proposta de visão de futuro para o Ceará até o ano de 2050 (Governo do Estado do Ceará, 2018, 2019).

Considerações finais

Este estudo analisou os esforços e as experiências de planejamento governamental no Ceará, especificamente os diferentes planos definidos por cada governo desde os

anos 1960, considerando o processo de intervenção do estado na economia em busca do desenvolvimento econômico e social.

Após experimentar fases de expansão e declínio, o planejamento governamental no Brasil foi retomado sob um novo formato com os planos plurianuais introduzidos pela CF (1988). Pares e Valle (2006) destacaram os avanços e os desafios dos planos plurianuais com a introdução de novos instrumentos legais e de normas para regulamentar o processo orçamentário, como a LDO e a Lei Orçamentária Anual (LOA), cujo objetivo é promover eficiência na gestão fiscal e orçamentária no Brasil, além de permitir maior controle e transparência nos gastos públicos.

A partir do início da década de 1990, os planos plurianuais foram incorporados à agenda pública brasileira e vêm sendo aprimorados como instrumento para planejar as ações governamentais dos entes federados (União, estados e municípios). Também têm aprimorado a integração entre orçamento e planejamento e o processo de avaliação e transparência de seus resultados da gestão.

Porém, ainda há muito a aprimorar no planejamento e gestão orçamentária e fiscal no Governo Federal e nos governos estaduais, como constataram os estudos do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD, 2002, 2006), segundo os quais tem sido modesta a evolução nas reformas orientadas para resultados ou desempenho e existem grandes restrições que ainda devem ser superadas. Nesse mesmo sentido, P. L. Cavalcante (2007) destacou: a) a insuficiente quantidade e qualidade das informações gerenciais; e b) a falta de sistemas e métodos adequados para os gerentes obterem ou consolidarem informações sobre os resultados e desempenhos físicos dos programas sob sua responsabilidade. Essa situação se agravou com a descentralização das ações para estados e municípios. A falta de informações consistentes e confiáveis e de pessoal capacitado compromete a tomada de decisões e a gestão estratégica.

Outra deficiência do processo avaliativo do plano plurianual é a “ausência de indicadores de custos dos programas ou dos órgãos que os executam”. Um estudo realizado pelo BIRD (2002) apontou que a estrutura de incentivo do plano plurianual não se mostrava sustentável, tão pouco consistente, por não ser capaz de integrar os conteúdos programáticos, informacionais, bem como dos recursos humanos. Ademais, Segundo esse estudo, uma crítica constante ao plano plurianual tem sido o fato de sua metodologia ser um modelo amplo e geral para todas as pastas, não levando em consideração suas características e peculiaridades, ou seja, um único modelo para ministérios de diferentes estruturas e tamanhos.

E como bem observou P. L. Cavalcante (2007, p. 145), “é notória a dificuldade de se avaliar o impacto dos programas, pois a complexidade da ação pública frequentemente envolve uma gama de atores com diferentes agendas e valores operacionais conflitivas dentro de um processo de decisão fragmentado”. Observa-se, ainda, que “prevalece a

percepção de que as decisões orçamentárias são políticas e não técnicas”. Os indicadores de custos referentes ao plano plurianual, para esse autor, “deixam muito a desejar”. Ademais, o “uso de indicadores de custos e de desempenho só tem validade se inseridos num sistema de *accountability* com um mecanismo de premiação e punição”.

Observa-se, ainda, que tanto o processo de planejamento quanto o do orçamento têm passado por grandes transformações ao longo das últimas 5 décadas, com o propósito de aprimorar os controles, proporcionando racionalidade e maior transparência na aplicação dos recursos públicos.

Desde os anos 1960, o Estado do Ceará vem elaborando planos para cada mandato governamental, definindo seus objetivos e suas metas. Também tem preparado seus planos plurianuais empreendendo esforços para inovar e buscar maior alinhamento entre esses planos e os orçamentos anuais. Como proposta de futuras pesquisas e à luz da gestão estratégica, sugere-se averiguar se tem havido continuidade na gestão governamental dos programas definidos pelos planos plurianuais implantados no Ceará e avaliar os resultados obtidos por tais programas, além de uma análise sobre a atuação intersetorial dos órgãos governamentais. Também se propõe avaliar os custos/benefícios dos programas que demandaram mais recursos nos últimos períodos de governo, considerando o valor dos investimentos realizados e os respectivos resultados.

Apesar de todos os esforços, os dados estatísticos mostram que a desigualdade social ainda é acentuada no Ceará, com inúmeras as barreiras no que se refere ao acesso e à celeridade na prestação de serviços públicos de qualidade nesse estado. Por isso, para superar esses e outros desafios, mostram-se necessárias ações governamentais bem planejadas e controles governamentais e sociais efetivos na aplicação dos recursos públicos para atender às crescentes demandas da sociedade cearense.

Referências bibliográficas

Amaral, J., Filho (2004). *Capital social, cooperação e aliança entre os sectores público e privado no Ceará*. Fortaleza, CE: [s.n.].

Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento. (2002). *Brazil planning for performance in the Federal Government: review of the plurianual planning* (Report n. 22870-BR). Washington, DC: World Bank.

Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento. (2006). *Management and evolution within the plano plurianual: institutionalization without impact?* Washington, DC: World Bank.

Bañón, R., & Carrillo, E. (Comps.). (1997). *La nueva administración pública*. Madrid, España: Alianza.

Barbosa, A. P. L. (1987). *Planejamento governamental: aspectos teóricos e uma análise das experiências mundial, brasileira e cearense*. Fortaleza, CE: Ed. UECE.

-
- Barroso, J. P. (1984). *Uma história da política do Ceará: 1889-1954*. Fortaleza, CE: Banco do Nordeste do Brasil.
- Berle, A. A., & Means, G. C. (1932). *The modern corporation and private property*. San Diego, CA: Harcourt.
- Bourguignon, J. A. (2001). *Concepção de rede intersetorial*. Disponível em: <http://www.uepg.br/nupes/intersejor.htm>. Acesso em 10 de julho de 2021.
- Cardoso, J. C., Junior. (Org.). (2011). *A reinvenção do planejamento governamental no Brasil*. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- Clausewitz, C. V. (1942). *Principles of war*. Harrisburg, PA: Military Service.
- Clausewitz, C. V. (2004). *On war*. New York, NY: Barnes & Noble.
- Castelo, A. D. M., Meneses, R. A., Júnior, & Castelo, S. L. (2015). *Planejamento governamental do Estado do Ceará e a implantação da rede estadual de planejamento*. Recuperado de institutoateneu.com.br/ojs/index.php/RRCF/article/view/12
- Cavalcante, A. L., Albuquerque, D. P. L., & Paiva, W. L. (2008). *Exportações cearenses: oportunidades e desafios*. Fortaleza, CE: Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará.
- Cavalcante, M. C. N., Moreira, N. B. P., & Mendonça, O. M. (2006). Modelo de gestão de gastos no Governo do Estado do Ceará – período de 2003 a 2006. In: M. C. Holanda (Org.), *Ceará: a prática de uma gestão por resultados* (pp. 168-186). Fortaleza, CE: Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará.
- Cavalcante, P. L. (2007). O plano plurianual: resultados da mais recente reforma do planejamento e orçamento no Brasil. *Revista do Serviço Público*, 58(2), 129-150.
- Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988*. (1988). Brasília, DF.
- Constituição do Estado do Ceará, de 23 de junho de 1947*. (1947). Fortaleza, CE.
- Constituição do Estado do Ceará, de 5 de outubro de 1989*. (1989). Fortaleza, CE.
- Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946*. (1946). Rio de Janeiro, DF.
- Cordeiro, C. (1998). *Conselhos no Ceará*. Fortaleza, CE: Ed. IPLANCE.
- Decreto Estadual n. 3.731, de 10 de setembro de 1959.
- Decreto Estadual n. 8.992, de 7 de agosto de 1969.
- Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967.
- Decreto Estadual n. 29.887, de 31 de agosto de 2009.
- Decreto Estadual n. 29.917, de 8 de outubro de 2009.
- De Luca, M. M. M., & Lima, V. F. L. (2007). Efeitos dos incentivos fiscais no patrimônio das entidades beneficiárias do Programa FDI, do Governo do Estado do Ceará. *Revista Contemporânea de Economia e Gestão*, 5(1), 29-44.

-
- Diniz, E., & Azevedo, S. (Orgs.). (1997). *Reforma do Estado e democracia no Brasil*. Brasília, DF: Ed. UnB.
- Ferreira Lima, C. (2008). *A construção do Ceará: temas de história econômica*. Fortaleza, CE: Instituto Albanisa Sarasate.
- Giddens, A. (1999). *Terceira via: reflexão sobre o impasse político atual e o futuro da social democracia*. Rio de Janeiro, RJ: Record.
- Governo do Estado do Ceará (2014). *Os 7 Ceará: Síntese do Planejamento participativo para elaboração do plano de governo*. Fortaleza. (mimeo).
- Governo do Estado do Ceará (2010). *Diretrizes para o Plano de Governo da coligação por um Ceará melhor para todos (2010-2014)*. Fortaleza. mimeo,
- Governo do Estado do Ceará (2007). *Diretrizes para o Plano de Governo: coligação Ceará vota para crescer (2007-2010)*. Fortaleza: mimeo,
- Governo do Estado do Ceará (2003b). *Plano Plurianual Compartilhado 2004-2007: Crescimento com Inclusão Social*. Fortaleza: Seplan.
- Governo do Estado do Ceará (1983). *Plano Estadual de Desenvolvimento - PLANED - 1983-1987*. Fortaleza: Seplan.
- Governo do Estado do Ceará. (1963). *Plano de Metas - PLAMEG 1963-1966*. Fortaleza, CE: Autor.
- Governo do Estado do Ceará. (1967). *Plano de Ação Integrada do Governo - PLAIG - 1967-1970*. Fortaleza, CE: Seplan.
- Governo do Estado do Ceará. (1971). *Plano de Governo do Estado do Ceará - PLAGEC-1971-1974*. Fortaleza, CE: Seplan.
- Governo do Estado do Ceará. (1975). *I Plano Quinzenal de Desenvolvimento do Ceará - PLANDECE -1975-1979*. Fortaleza: Seplan.
- Governo do Estado do Ceará. (1979). *II Plano de Metas Governamentais - II PLAMEG - 1979-1983*. Fortaleza, CE: Seplan.
- Governo do Estado do Ceará. (1987). *Plano de Mudanças. - 1987- 1991*. Fortaleza, CE: Seplan.
- Governo do Estado do Ceará. (1992). *Plano Ceará Melhor - 1992-1995*. Fortaleza, CE: Seplan.
- Governo do Estado do Ceará. (1995). *Plano de Desenvolvimento Sustentável do Ceará - 1995-1998*. Fortaleza, CE: Seplan.
- Governo do Estado do Ceará. (2000). *Consolidando o novo Ceará: plano de desenvolvimento sustentável - 1999-2002*. Fortaleza, CE: Seplan.
- Governo do Estado do Ceará. (2003c). *Política de Desenvolvimento Econômico - 2003-2006*. Fortaleza, CE: Seplan.

Governo do Estado do Ceará. (2003a). *Ceará Cidadania. Crescimento com inclusão social. Plano de Governo - 2003-2006*. Fortaleza: Seplan.

Governo do Estado do Ceará. (2018). *Juntos pensando o futuro. Diagnóstico consolidado desenvolvimento do Ceará, entre 1987-2017*. Recuperado de <http://www.ceara2050.ce.gov.br/api/wp-content/uploads/2019/01/ceara-2050-diagnostico-consolidado-ceara-2050-versao-final-prof-jair-do-amaral.pdf>

Governo do Estado do Ceará. (2019). *Plano Estratégico de Desenvolvimento de Longo Prazo do Estado do Ceará. Relatório final*. Recuperado de <http://www.ceara2050.ce.gov.br/api/wp-content/uploads/2019/09/ceara-2050-governanca.pdf>

Gradwohl, R. G. (1978). *Modernização administrativa do Sistema Estadual de Planejamento (SEP)*, Fortaleza, CE: Seplan.

Huertas, F. (1996). *O método PES: entrevista com Carlos Matus*. São Paulo, SP: Fundação do Desenvolvimento Administrativo.

Junqueira, L. A. P. (2005). Articulações entre o serviço público e o cidadão. *X Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santiago, Chile, 18 a 21 de outubro.

Junqueira, L. A. P., & Inojosa, R. M. (1997). *Desenvolvimento social e intersectorialidade: a cidade solidária*. São Paulo, SP: Fundação do Desenvolvimento Administrativo.

Kissler, L., & Heidemann, F. G. (2006). Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? *Revista de Administração Pública*, 40(3), 479-499.

Lafer, B. M. (1984). *Planejamento no Brasil* (4a ed.). São Paulo, SP: Perspectiva.

Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. (2000). Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF.

Lei Complementar n. 131, de 27 de maio de 2009. (2009). Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília, DF.

Lei Estadual n. 6.085, de 8 de novembro de 1962.

Lei Estadual n. 6.652, de 10 de dezembro de 1962.

Lei Estadual n. 8.422, de 3 de fevereiro de 1966.

Lei Estadual n. 10.146, de 1º de dezembro de 1977.

Lei Estadual n. 13.297, de 7 de março de 2003.

Lei Estadual n. 13.875, de 7 de fevereiro de 2007.

-
- Lei Estadual n. 14.306, de 2 de março de 2009.
- Lei Estadual n. 13.423, de 30 de dezembro de 2003.
- Lei Estadual n. 14.053, de 7 de janeiro de 2008.
- Lei Estadual n. 15.109, de 2 de janeiro de 2012.
- Lei Estadual n. 15.929, de 29 de dezembro de 2015.
- Lei Estadual n. 17.160, de 27 de dezembro de 2019.
- Lugo, L. F. (2005). Nuevos enfoques de desarrollo regional para América Latina. El caso de Ceará, Brasil. *Foro Internacional*, 181(3), 382-408.
- Magalhães, J. P. A. (1962). Planejamento e a experiência brasileira. *Revista Brasileira de Economia*, 16(4), 7-28.
- Naisbitt, J. (1994), *Paradoxo global*. Rio de Janeiro, RJ: Campus.
- Newman, W. (1973). *Ação administrativa* (4a ed.). São Paulo, SP: Atlas.
- Nogueira, C. A. G., & Pontes, P. A. (2014). *Planejamento governamental em contexto plurianual, lições do Estado do Ceará sobre o ciclo 2012-2015* (Textos para Discussão n. 109). Fortaleza, CE: Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará.
- Oliveira, L. G. L. & Pontes, D. S. & Soares, M. N. M. (2014). A atuação da Assessoria de Planejamento do TJCE na revisão e acompanhamento do Plano Estratégico do Judiciário cearense. *THEMIS - Revista da ESMEC*, vol. 12, 355-373.
- Oliveira, V. R. (2013). Participação social nos planos plurianuais do Governo Federal: uma história recente. *Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento*, 3(1), 24-43.
- Pagnussat, J. L. (2006). Introdução. In J. Giacomoni, & J. L. Pagnussat (Orgs.), *Planejamento e orçamento governamental*. Brasília, DF: Escola Nacional de Administração Pública.
- Pares, A., & Valle, B. (2006). A retomada do planejamento governamental no Brasil e seus desafios. In J. Giacomoni, & J. L. Pagnussat (Orgs.), *Planejamento e orçamento governamental*. Brasília, DF: Escola Nacional de Administração Pública.
- Pontes, P. A. (2007). Diferencial de salários nos municípios do Estado do Ceará: uma aplicação da decomposição de Oaxaca. *Economia Contemporânea*, 11(3), 421-438.
- Rezende, F. A. (2009). *A reinvenção do planejamento governamental no Brasil*. Brasília: CEPAL, LC/BRS/R.205.
- Robbins, S. P., Decenzo, D. A., & Wolter, R. M. (2014). *A nova administração: mudança e perspectiva*. São Paulo, SP: Saraiva.
- Santos, N. N. (2011). *A intersetorialidade como modelo de gestão das políticas de combate à pobreza do Brasil* (Dissertação de Mestrado). Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, SP.
- Sen, A. (2000). *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo, SP: Companhia das Letras.

Soares, T. (1987). *Planejamento e administração no Brasil: tentativas e realizações nos últimos cinquenta anos* (2a ed.). Fortaleza, CE: Ed. UFC.

Tandler, J. (1998). *O bom governo nos trópicos: uma visão crítica*. Rio de Janeiro, RJ: Revan.

Para citar este artigo

Norma A – ABNT

CISNE, J. J. N.; CISNE, A. T. C.; CISNE, L. M. C. Planejamento governamental: estratégia de modernização da administração pública no Ceará. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, v. 11, n. 27, p. 171-192 2021.

Norma B – APA

Cisne, J. J. N., Cisne, A. T. C., & Cisne, L. M. C. (2021). Planejamento governamental: estratégia de modernização da administração pública no Ceará. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado*, 11(27), 171-192.

Norma C – Vancouver

Cisne JJN, Cisne ATC, Cisne LMC. Planejamento governamental: estratégia de modernização da administração pública no Ceará. *Conhecer: Debate entre o Público e o Privado* [Internet]. 2021 [cited Ago 21, 2021];11(27):171-192.

Available from: <https://revistas.uece.br/index.php/revistaconhecer/article/view/7157>