

PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL DO ESTADO DO CEARÁ E A IMPLANTAÇÃO DA REDE ESTADUAL DE PLANEJAMENTO

GOVERNMENT PLANNING OF CEARÁ STATE AND THE ESTABLISHMENT OF THE STATE NETWORK PLANNING

Aline Duarte Moraes Castelo

Graduada em Ciências Contábeis pela Universidade Estadual do Ceará – UECE, Especialista em Controladoria e Finanças pela Faculdade Ateneu. Mestranda em Administração e Controladoria pela Universidade Federal do Ceará – UFC. Professora da Faculdade Ateneu.

E-mail: aline_dmf@hotmail.com

Raimundo Avilton Meneses Júnior

Graduado em Ciências Contábeis pela UECE. Especialista em Administração Pública pela Faculdade Integrada do Ceará – FIC. Mestrando em Economia do Setor Público pela UFC. Analista de Planejamento e Orçamento.

E-mail: avilton.junior@seplag.ce.gov.br

Samuel Leite Castelo

Graduado em Ciências Contábeis pela Universidade de Fortaleza – Unifor. Mestre em Administração de Empresas pela Universidade de Fortaleza – UNIFOR e Doutorando em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Sustentável pela Universidade de Barcelona. Professor Efetivo da UECE e Analista de Planejamento e Orçamento.

E-mail: samuel.castelo@seplag.ce.gov.br

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.

Key words: Governmental Planning. Instruments for planning. State Planning Network. Diagnostics.

1 INTRODUÇÃO

O ato de planejar é inerente à condição humana na medida em que, desde o início da civilização, o ser humano manifestou a necessidade de, antecipadamente, decidir o que deve ser feito, tendo em vista que os recursos, na maioria das vezes, são escassos. Neste sentido, Silva (2004, p. 42) afirma que “se houvesse uma quantidade ilimitada de recursos, não haveria em princípio necessidade de planejamento”.

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 o Planejamento Governamental do Estado do Ceará, enfatizando a necessidade e a importância da implantação da Rede Estadual de Planejamento, bem como a estratégia adotada para sua expansão.

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), cujos pontos de consideração eram, respectivamente, a estrutura organizacional das áreas de planejamento das Secretarias Setoriais, com a finalidade de embasar a estratégia de implantação da Rede, e as lições aprendidas e oportunidades de melhoria identificadas pelos Analistas de Planejamento e Orçamento (APOs) da Seplag nas cinco Secretarias do projeto-piloto da Rede, as quais serviram de base para a formulação da estratégia de expansão da Rede nas outras nove Secretarias finalísticas.

Para tanto, este trabalho divide-se em três seções. A Seção 2 aborda o Planejamento Governamental do Estado do Ceará, mostrando quais são os instrumentos utilizados para se realizar o planejamento: legais e gerenciais. A terceira 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. Por último, na Seção 4, mostra-se a situação da Rede um ano após sua implantação, por meio de um diagnóstico realizado com os APOs, da Seplag, designados para atuar nas cinco Secretarias do projeto-piloto, e a estratégia de expansão. A Seção 5 apresenta as considerações finais.

2 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” (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.

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.

A LDO, por seu turno, compreende as metas e prioridades da Administração Pública, bem como as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente; 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 (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 (dezesesseis 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 [...]

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” (SEPLAG, 2010, 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; e
- 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.

3 A TRAJETÓRIA DO PLANEJAMENTO E A IMPLANTAÇÃO DA REDE ESTADUAL DE PLANEJAMENTO

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. 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 infra-estrutura 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.

Seguindo 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 -, 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.

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.

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, 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.º. 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. 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.º.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.

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 Secretaria de Planejamento e Gestão (Seplag), (advinda da fusão entre a Secretaria de Planejamento e Coordenação e a Secretaria da Administração - Lei n.º.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.

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. (MENEZES, 2008, p. 30-1)

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.

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.

Por seu turno, a Rede Estadual de Planejamento possui, conforme Nottingham (2010), a seguinte estrutura apresentada na figura 1:

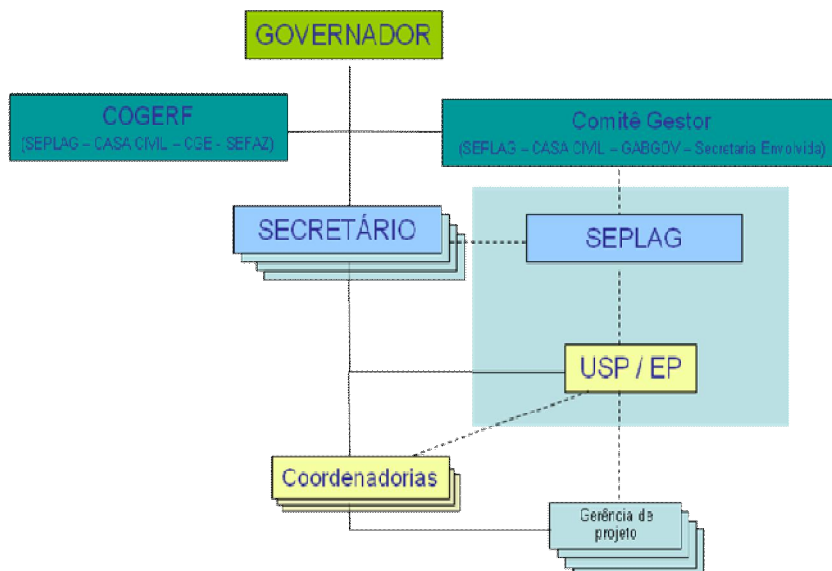


Figura 1 – Estrutura da Rede Estadual de Planejamento

Fonte: Palestra Expansão da Rede de Planejamento – Philipe Theophilo Nottingham – 01/09/2010 – Seplag

De acordo com o MAPP – Monitoramento de Projetos Prioritários do Governo do Estado:

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. (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.

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 MAPP – Monitoramento de Projetos Prioritários - do Governo do Estado, realizando o monitoramento dos principais projetos considerados estratégicos e analisando o detalhamento e acompanhamento desses projetos via sistema SIAP/WebMapp.

4 DIAGNÓSTICO DA IMPLANTAÇÃO DA REDE ESTADUAL DE PLANEJAMENTO E A ESTRATÉGIA DE EXPANSÃO

Como visto anteriormente, a Rede Estadual de Planejamento, instituída em 2009, tem a importante função de articular e integrar o Planejamento Estratégico do Governo com o Planejamento Setorial, sob a orientação da Seplag. Para tanto a estratégia de implantação da Rede iniciou-se em cinco Secretarias, as quais contaram com o apoio de Analistas de Planejamento e Orçamento da Seplag.

Após um ano dessa implantação, foi realizado um diagnóstico no qual se analisou a situação dessa implantação e as lições aprendidas com o propósito de identificar a melhor estratégia de expansão para as demais secretarias e melhorar o desempenho do trabalho realizado nas Secretarias do projeto-piloto.

Consoante Soares (2010), merecem destaque as seguintes observações quanto ao trabalho desempenhado:

- As atividades relacionadas com a integração e articulação do Planejamento Governamental com o Planejamento Setorial não foi priorizada no trabalho dos APOs das secretarias, visto que o foco do trabalho em cada Secretaria tem sido o monitoramento dos projetos.
 - As Secretarias não possuem equipe e não se consegue visualizar como a Secretaria pode manter o monitoramento com a estrutura de pessoal que possuem hoje sem a presença dos APOs.
 - O trabalho de monitoramento não pode ser realizado com a mesma qualidade atual se a dedicação dos APOs não for em tempo integral.
 - Identificada a necessidade de apresentar novamente em cada secretaria qual é o papel do Escritório de Monitoramento de Projetos (EMP), USP e gestor de projeto, inclusive para o secretário. No início da implantação foi realizada uma apresentação muito focada na Rede.
 - Faltam, nas secretarias, profissionais especializados em gerenciamento de projetos e com suficiente conhecimento dos processos administrativos do Estado.
- Além dessas observações, Soares (2010) aponta algumas recomendações com

base em lições aprendidas no processo de implantação, dentre as quais se destacam:

- O envolvimento ativo do Secretário da pasta é o ponto fundamental para o sucesso da Rede de Planejamento. Os diferentes níveis de envolvimento dos secretários na primeira fase resultaram em diferentes estágios do processo de implantação do monitoramento e gerenciamento nas Secretarias-piloto.
- A relação de confiança dos gestores da Secretaria com os APOs é fundamental para a realização do trabalho de implantação e sua continuidade.
- Os APOs precisam conhecer as pessoas-chave de cada secretaria, pois é a melhor forma de adequar o trabalho direcionado pela Seplag.
- Os APOs devem ser apresentados formalmente para todos os coordenadores e secretários no início do trabalho, visto que a não apresentação adequada dificulta e atrasa o início dos trabalhos.
- O EMP deve ser formalizado dentro da secretaria no início da implantação da Rede, para a realização adequada do trabalho e, acima de tudo, articulação interna com as pessoas.

- Elaborar um guia com diretrizes funcionais dos APOs em cada secretaria, que seja utilizado para orientação do trabalho que cada um deve realizar, incluindo diretrizes em relação à implantação e funcionamento dos escritórios de projetos, por exemplo.
- Incluir nos treinamentos conteúdo sobre as técnicas de gerenciamento de projetos que resultam em melhoria na qualidade das informações incluídas nos relatórios de monitoramento.
- Todo gestor de projeto deve ser orientado pessoalmente pelo EMP ou, se não existir, pelo APO, para todo novo projeto que for iniciado na secretaria. Isto abre um canal de comunicação e aumenta o entendimento e a disciplina no processo de planejamento, monitoramento e gerenciamento.
- Definir claramente como os APOs podem contribuir no processo de implantação da Rede, incluindo itens de planejamento e orientação sobre a elaboração de orçamentos das secretarias, entre outros.

A utilização desse diagnóstico ajudou a Seplag, conjuntamente com uma consultoria contratada, a implementar a estratégia para a expansão da Rede de Planejamento nas outras catorze secretarias que desenvolvem atividades finalísticas, ou seja, atividades voltadas diretamente à sociedade. Tais secretarias são: Conselho de Políticas e Gestão do Meio Ambiente (Conpam), Secretaria da Ciência, Tecnologia e Educação Superior (Secitece), Secretaria da Cultura (Secult), Secretaria da Justiça e Cidadania (Sejus), Secretaria da Saúde (SESA), Secretaria das Cidades (Scidades), Secretaria do Desenvolvimento Agrário (SDA), Secretaria do Esporte (Sesporte) e Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social (STDS).

Tal estratégia iniciava-se com uma articulação da equipe da CPLOG, da Seplag, com as equipes de planejamento das secretarias mencionadas acima, com o objetivo de se obter a indicação dos coordenadores das USPs e dos gerentes dos EMPs.

Após isso, seria ministrada uma palestra na qual se apresentava o funcionamento da Rede para esses coordenadores e para o nível gerencial das secretarias envolvidas e seus órgãos vinculados, e seria realizada uma capacitação inicial em gerenciamento e monitoramento de projetos com esse público.

Além dessa capacitação, seriam realizados alguns encontros de sensibilização com os secretários para apresentar-lhes o fundamento e a importância dos trabalhos da Rede de Planejamento.

Com as equipes da USP e do EMP definidas e os secretários informados quanto aos trabalhos a serem desempenhados, partia-se para a próxima etapa da estratégia de expansão da Rede: capacitação dos gerentes de projetos, que, em seu primeiro módulo, teria como foco a iniciação e o planejamento dos projetos e o uso do sistema SIAP/WebMapp, totalizando quatro turmas de 32 horas/aula cada. Essa capacitação seria sucedida por um assessoramento, feito pela consultoria contratada, no qual seriam elaborados os documentos do projeto: Termo de Abertura e Plano de Gerenciamento.

O segundo módulo da capacitação seria focado em contratação, execução, acompanhamento, controle e encerramento de projetos, com uso de ferramentas como o *dotproject*, também totalizando quatro turmas de 32 horas/aula cada. Da mesma forma como no primeiro módulo, após a capacitação haveria reuniões de assessoramento com o propósito de aprimorar a técnica com a prática.

Com todos esses esforços finalizados, de sensibilização, capacitação e assessoramento, espera-se que as equipes das Secretarias Setoriais, bem como a equipe da Seplag, estejam preparadas para desempenhar as atividades que lhes compete e que, com isso, a Rede de Planejamento atinja seus objetivos de forma efetiva, ou seja, que haja maior integração entre os instrumentos de planejamento, melhor gerenciamento e monitoramento dos projetos que respondem pelos principais resultados do Governo e melhor articulação entre as orientações estratégicas do Governo e o Planejamento Setorial.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Governo do Estado do Ceará, desde sua Constituição de 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.

O presente trabalho mostrou que uma dessas ações 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, Nilton de Aquino (organizador) et al. *Planejamento governamental para municípios: plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual*. São Paulo: Atlas, 2005.

BARBOSA, Arnaldo Parente 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*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 28 jan. 2011.

CEARÁ. *Constituição do Estado do Ceará de 1947*. POMPEU, Gina Macílio. FARIAS, Isabel M. S. VIEIRA, Sofia Lerche (Org.). Fortaleza: INESP, 2005. In: Coleção Constituições Cearenses; VII.

_____. *I Plano de Metas Governamentais – I Plameg*. Fortaleza: [s.n], 1963.

_____. *Plano de Ação Integrada do Governo – PLAIG*. Fortaleza: [s.n], 1967.

_____. *Decreto 8.992, de 07 de agosto de 1969*. Fortaleza: [s.n], 1969.

_____. *Lei 10.146, de 1º de dezembro de 1977*. Fortaleza: [s.n], 1977.

_____. *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. 2011.

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

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

_____. *Lei 13.875, de 07 de fevereiro de 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.

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

_____. *Portaria 692, de 03 de setembro de 2009*. Disponível em: <<http://imagens.seplag.ce.gov.br/pdf/20090924/do20090924p01.pdf>>. Acesso em: 04 fev. 2011.

_____. *Decreto 29.017, de 08 de outubro de 2009*. Disponível em: <<http://imagens.seplag.ce.gov.br/pdf/20091009/do20091009p01.pdf>>. Acesso em: 25 jan. 2011.

_____. *Lei 14.827, de 28 de dezembro de 2010: Orçamento Anual 2011*. Disponível em: <<http://www.seplag.ce.gov.br/categoria5/lei-orcamentaria-anual-arqs/lei-orcamentaria-anual-arquivos/2011/LOA2011-VOL-I.PDF>>. Acesso em: 30 jan. 2011.

GOSSON, Annuzia M. P. Moreira et al. *Análise do Atual Modelo de GPR e Perspectivas para 2010-2011*. Fortaleza: [s.n], 2009.

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

KOHAMA, Heilio. *Contabilidade Pública: teoria e prática*. 10.ed. São Paulo: Atlas, 2006.

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

MENEZES, Maria Zefisa N. S. *Relatório do Diagnóstico Institucional dos Órgãos Componentes da Estrutura de Planejamento do Estado*. Fortaleza: [s.n], 2008.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo; DEBUS, Ilvo. *Lei Complementar nº 101/2000: entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal*. 2.ed. Disponível em:

<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/downloads/EntendendoLRF.pdf>. Acesso em: 29 jan. 2011.

NOTTINGHAM, Philipe Theophilo. *Expansão da Rede de Planejamento*. Palestra realizada na Seplag (CE), em 18 jun. 2010.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho R. *Planejamento Estratégico: conceitos, metodologia e práticas*. 18.ed. São Paulo: Atlas, 2002.

REBELLO, Lúcia Maria F. R. *Planejamento Governamental: um estudo no Governo do Estado do Piauí*. 2008. 134f. Dissertação (Mestrado Profissional em Controladoria) – Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza: [s.n], 2008.

SEPLAG (CE). *Manual de Revisão 2010/2011: Plano Plurianual 2008-2011*. Fortaleza: [s.n], 2009.

_____. *MAPP – Monitoramento de Projetos Prioritários do Governo do Estado*. Fortaleza: [s.n], 2010.

SILVA, Lino Martins da. *Contabilidade governamental: um enfoque administrativo*. 7.ed. São Paulo: Atlas, 2004.

SLOMSKI, Valmor. *Controladoria e governança na gestão pública*. São Paulo: Altas, 2007.

SOARES, Cassio Germano G. *Análise da Situação e Lições Aprendidas na Implantação do Monitoramento e Gerenciamento de Projetos nas Secretarias Pilotos*. Fortaleza: [s.n], 2010.