



UNIVERSIDADE

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ

**FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, ATUÁRIA E
CONTABILIDADE**

DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO

CURSO DE ADMINISTRAÇÃO

JOAQUIM LIBERATO MATOS NETO

PLANEJAMENTO PÚBLICO NA HISTÓRIA RECENTE DO CEARÁ

FORTALEZA

2017

JOAQUIM LIBERATO MATOS NETO

PLANEJAMENTO PÚBLICO NA HISTÓRIA RECENTE DO CEARÁ

Monografia apresentada ao Curso de Administração do Departamento de Administração da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do Título de Bacharel em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Fernando José Pires de Sousa.

FORTALEZA

2017

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca Universitária
Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a)
autor(a)

M381p

Matos Neto, Joaquim Liberato.

Planejamento público na história recente do Ceará / Joaquim Liberato
Matos Neto. – 2017.

61 f. : il. color.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal
do Ceará, Faculdade de Economia, Administração, Atuária e
Contabilidade, Curso de Administração, Fortaleza, 2017.

Orientação: Prof. Dr. Fernando José Pires de Sousa.

1. Planejamento Público. 2. Plano Plurianual. 3. Ceará. I. Título.

CDD 658

JOAQUIM LIBERATO MATOS NETO

PLANEJAMENTO PÚBLICO NA HISTÓRIA RECENTE DO CEARÁ

Monografia apresentada ao Curso de Administração do Departamento de Administração da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do Título de Bacharel em Administração.

Aprovada em: ____ / ____ / 2017.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Fernando José Pires de Sousa (Orientador)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Alfredo José Pessoa de Oliveira
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. André Vasconcelos Ferreira
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Aos meus pais, “Chiquinho” e Marilene,

Aos meus familiares, amigos e mestres.

AGRADECIMENTOS

À minha família, pelo apoio, cuidados e motivação.

Ao Professor Dr. Fernando Pires, grande mestre e amigo por tudo que me ensinou e pelas contribuições durante a orientação deste trabalho.

Aos meus colegas do curso de Administração, Ingrid Nogueira, Emanuel Alves da Silva, Julião Vieira e Marília Galvão por tantas ricas experiências que passamos juntos e pela amizade que construímos.

Aos Professores do curso de Administração, Prof. Dr. Isidro Pereira, Prof.^a Dr.^a Cláudia Buhamra, Prof. Dr. Hugo Acosta e tantos outros por seu exemplo e dedicação em meu processo de Aprendizagem.

Aos meus amigos, pelo companheirismo e compreensão. Entre estes estão Margarida Dias e Fernando Leão, que me deram grande apoio nesse momento importante da minha vida.

“Você sabe! Você sabe! Você sabe!”
(Marilene, minha mãe).

RESUMO

Este trabalho trata do planejamento público no estado do Ceará no período recente, o principal objetivo é retratar o processo de construção dos Planos Plurianuais – PPA's elaborados entre os anos de 2004 a 2015. O principal método de pesquisa foi a bibliográfica aliada a análise documental. Há aqui a preocupação de discutir sobre questões referentes a Estado, sua evolução, bem como sua interferência no processo de planejamento. De forma sucinta, conceituamos administração pública e traçamos um panorama geral envolvendo as reformas administrativas (burocrática e gerencial) que ocorreram no Brasil e impactaram o planejamento público. Identificamos as mutações do Estado e por conseguinte da administração pública brasileira, que percorreram uma trilha peculiar de avanços e retrocessos até chegarmos a situação atual, na qual destacamos a maior abertura democrática e a possibilidade de inserção da sociedade civil no planejamento público. Expomos as ideias principais sobre o planejamento e orçamento público. Finalmente fazemos uma retrospectiva dos planos elaborados pelo governo do Estado do Ceará remontando aos tempos da Ditadura Militar e findando no governo contemporâneo.

Palavras-chave: Planejamento Público; Plano Plurianual; Ceará

RESUMÉ

Ce travail traite de la planification publique dans l'état du Ceará dans la période récente, l'objectif principal est de décrire le processus de construction des Plans Pluriannuels - PPA élaborés entre les années 2004 à 2015. La principale méthode de recherche était la bibliographique allié à l'analyse documentaire. Il y a ici un souci de discuter des questions concernant l'Etat, son évolution, ainsi que son interférence dans le processus de planification. En bref, nous avons conceptualisé l'administration publique et décrit les réformes administratives (bureaucratiques et de gestion) qui ont eu lieu au Brésil et qui ont eu un impact sur la planification publique. Nous avons identifié les changements de l'État et, par conséquent, de l'administration publique brésilienne, qui a traversé une voie particulière d'avancées et de reculs jusqu'à la situation actuelle, où nous soulignons la ouverture démocratique et la possibilité d'insertion de la société civile dans la planification publique. Nous présentons les principales idées sur la planification publique et la budgétisation. Enfin, nous faisons une rétrospective des plans élaborés par le gouvernement de l'État de Ceará remontant à l'époque de la dictature militaire et se terminant dans le gouvernement contemporain.

Mots-clés: Planification Publique; Plan Pluriannuel; Ceará;

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BANDECE - Banco de Desenvolvimento Econômico do Ceará.

BEC - Banco do Estado do Ceará.

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento.

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

CDI - Companhia de Desenvolvimento Industrial.

CIC - Centro Industrial do Ceará.

CLT - Consolidação das leis do trabalho.

COCAB - Companhia de Comercialização e Abastecimento do Ceará.

CODAGRO - Companhia Cearense de Desenvolvimento Agropecuário.

CODEC - Companhia de Desenvolvimento do Ceará.

CSN - Companhia Siderúrgica Nacional.

CVRD - Companhia Vale do Rio Doce.

DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público.

FADEC - Fundação Desportiva do Estado do Ceará.

FIEC - Federação das Indústrias do Ceará.

FUNDECE - Fundação Educacional do Ceará.

FUSEC - Fundação de Saúde do Estado do Ceará.

GPR - Gestão por Resultados.

I PLAMEG - I Plano de Metas Governamentais.

II PND - Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento.

INEINF-CE - Instituto de Estatística e Informática.

IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

IPECE - Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará.

IPLANCE – Fundação Instituto de Pesquisa e Informação do Ceará.

LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias.

LOA - Lei Orçamentária Anual.

MCASP - Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público.

NUTEC - Núcleo de Tecnologia Industrial.

PAEG - Plano de Ação Econômica do Governo.

PC do B - Partido Comunista do Brasil.

PCB Partido Comunista Brasileiro.

PDC - Partido Democrata Cristão.

PDRE/MRE - Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado.

PLAGEC - Plano de Governo do Estado do Ceará.

PLAIG - Plano de Ação Integrada do Governo.

PLANDECE - Plano Quinquenal de Desenvolvimento do Estado do Ceará.

PLANED - Plano Estadual de Desenvolvimento.

PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro.

PPA - Plano Plurianual.

PSB – Partido Socialista Brasileiro.

PT – Partido dos Trabalhadores.

SEPLAG - Secretária de Planejamento e Gestão.

SEPROCE - Serviço de Processamento de Dados.

SUDEC - Superintendência do Desenvolvimento Econômico e Cultural.

SUDEC - Superintendência do Desenvolvimento Econômico e Cultural.

SUDENE – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste.

SUMÁRIO

| | |
|---|----|
| Introdução..... | 14 |
| 1. A Questão do Estado..... | 16 |
| 1.1. Evolução histórica dos pensamentos sobre Estado..... | 18 |
| 2. Administração Pública..... | 23 |
| 2.1. Reformas no Estado brasileiro: implicações na administração pública..... | 25 |
| 3. Planejamento Público..... | 33 |
| 3.1. Planejamento público..... | 33 |
| 3.2. Orçamento público..... | 36 |
| 4. Planejamento Estadual no Ceará na Atualidade..... | 42 |
| 4.1. Antecedentes históricos..... | 42 |
| 4.2. Governos das mudanças..... | 47 |
| 4.3. Governo Lúcio Alcântara..... | 50 |
| 4.4. Governo Cid Gomes..... | 53 |
| 4.5. Governo Camilo Santana..... | 55 |
| Conclusão..... | 57 |

Introdução

O processo de planejamento no Ceará tem buscado o desenvolvimento do Estado, por isso vem sofrendo transformações ao longo dos anos, com vistas a conseguir adequar-se melhor aos diversos contextos e conjunturas nos quais se insere. Ao considerar que o planejamento público é um processo contínuo e que os cenários se modificam continuamente, pensar formas de adequar o planejamento às novas situações é um trabalho permanente. Portanto, a discussão do planejamento torna-se importante pelo fato de apontar caminhos para seu aperfeiçoamento.

Este trabalho trata sobre o planejamento público no estado do Ceará na atualidade. Principalmente no que concerne a elaboração dos Planos Plurianuais – PPA's, que começaram a ser elaborados por exigência da Constituição Federal de 1988. Dessa forma, buscou-se compreender como ocorreu o processo de construção dos PPA's no estado do Ceará, principalmente os mais recentes (de 2004 a 2015).

Aspectos centrais sobre a questão do Estado e os princípios que o definem serão considerados neste estudo de forma introdutória e sintética.

Algumas considerações sobre as gestões do governo estadual, objeto deste estudo, são importantes: os contextos histórico, econômico e político; o processo de planejamento, compreendendo os Planos Plurianuais, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual, e o Balanço Anual do Estado; e a definição de políticas públicas e sua relação com os assuntos citados anteriormente.

Quanto ao contexto histórico, este estudo faz uma retrospectiva desde a época da Ditadura Militar e concentra a análise sobre planejamento a partir do período que se inicia com o governo de Tasso Jereissati (15 de março de 1987 a 15 de março de 1991), primeiro governador eleito por voto direto após a redemocratização do Brasil, que acabara de se desvencilhar de um regime ditatorial possuindo novamente abertura política, possibilitando a existência legal de partidos políticos. Jereissati deixa o governo e é substituído por Ciro Gomes (15 de março de 1991 a 8 de setembro de 1994) e retorna ao governo do Ceará por dois mandatos (1º de janeiro de 1995 a 6 de abril de 2002). Após oito anos no governo do Estado, Tasso é eleito senador e seu companheiro

de partido Lúcio Alcântara o sucede (1º de janeiro de 2003 à 1º de janeiro de 2007). Depois de mais de quinze anos de governo do PSDB no Ceará, Cid Gomes (então filiado ao PSB) fica a frente do governo por dois mandatos consecutivos (1º de janeiro de 2007 à 1º de janeiro de 2015) e é substituído por um de seus secretários de governo, Camilo Santana, que atualmente governa o Ceará.

Recorremos à pesquisa bibliográfica aliada a análise documental para a composição desta pesquisa.

No primeiro capítulo, fazemos um levantamento breve dos conceitos de Estado, e elencamos os estudos de alguns pensadores sobre o assunto, dando uma visão ampla, porém resumida, da interferência do Estado no planejamento e na execução de políticas públicas.

No capítulo seguinte, nos tratamos sobre a administração pública, seu conceito e função. Fazemos também um apanhado histórico das reformas que modificaram a administração pública brasileira, evidenciando fatores críticos para o planejamento e elaboração de políticas públicas. No terceiro capítulo abordamos alguns pontos sobre planejamento e orçamento público.

No último capítulo, retratamos o planejamento público no estado do Ceará. Falamos sobre os momentos iniciais que antecederam o planejamento através dos PPA's, e nos referimos ao objeto do nosso estudo propriamente dito: os PPA's que foram postos em prática no período que abarcou do governo de Lúcio Alcântara ao atual governo de Camilo Santana.

1. A Questão do Estado

Ao tratar sobre os fenômenos que se encadeiam e findam na elaboração do planejamento público e, posteriormente, na execução de políticas públicas, faz-se necessária a análise histórica e teleológica do Estado.

O significado de Estado, bem como sua função e objetivos, evoluíram com o tempo. Entender como ocorreu essa evolução ajuda a compreender o Estado no qual vivemos. Convém destacar que, mais importante do que identificar uma definição precisa do que vem a ser Estado - e seus objetivos - é apreender as diversas interpretações que o caracterizam ao longo do tempo.

Nessa progressão, enfatizamos que existem diversos pensamentos – no sentido de quantidade e no sentido de variedade – que definem o que vem a ser Estado. Uma perspectiva introdutória, apresentada na obra ‘Dicionário de políticas públicas’ é apresentada abaixo:

O Estado, na prática, é o poder organizado, estruturado para impor à comunidade em que está implantado normas que atualmente chamamos jurídicas, mas que, em fases antigas da humanidade, foram de outro tipo. O Estado é filho de uma evolução que busca suas raízes em entidades históricas, como impérios, reinos, feudos e tribos e toda espécie de conglomerado ou grupo que cria formas de dominação, meios conhecidos como expressão de poder. O Estado moderno encontra suas principais raízes no processo político que se desenvolveu na Inglaterra, na França e, em seguida, nos Estados Unidos, espalhando-se por todos os continentes; (CASTRO, 2012, p. 166).

Visto que o Estado surge com a organização da sociedade ou, de outra forma, é organizado pela sociedade. Neste ponto, há o reconhecimento da autoridade, ou de poder para a formação do Estado. Contudo, a forma pela qual acontece a consolidação do Estado ou as mudanças que o modificam ao longo da história, nem sempre são o retrato da vontade da maior parte do povo, mas expressão do poder de classes dominantes. Mesmo hoje, no que chamamos de Estado Moderno, o poder das classes dominantes ainda interfere nas instituições públicas, buscando seus interesses a despeito do bem comum.

Além da definição anteriormente apresentada, podemos citar outras tantas. Pois, como já salientamos, existem diversas perspectivas possíveis de se referir ao Estado. As definições variam de acordo com a área de estudo, por exemplo:

O conceito de Estado varia segundo o ângulo em que é considerado. Do ponto de vista sociológico, é corporação territorial dotada de um poder de mando originário (Jellinek); sob o aspecto político, é comunidade de homens, fixada sobre um território, com potestade superior de ação, de mando e de coerção (Malberg); sob o prisma constitucional, é pessoa jurídica territorial soberana (Biscaretti di Ruffia); na conceituação do nosso Código Civil, é pessoa jurídica de Direito Público Interno (art. 41, I) Como ente personalizado, o Estado tanto pode atuar no campo do Direito Público como no do Direito Privado, mantendo sempre sua única personalidade de Direito Público, pois a teoria da dupla personalidade do Estado acha-se definitivamente superada. Esse é o Estado de Direito, ou seja, o Estado juridicamente organizado e obediente às suas próprias leis. Significa que Estado de Direito é a limitação do poder e o exercício do poder dentro da lei. (MEIRELES, 2016 p.64)

É perceptível que para a ciência jurídica, em especial, o conceito de Estado tem uma conotação bem específica. No caso brasileiro, existe até mesmo uma legislação específica. Cumpre observar que cada conceito apresentado tem uma finalidade, dentro do contexto específico, sendo assim não existe uma forma mais correta, existe, isto sim, uma forma mais adequada.

Destacamos que, no Brasil temos o que se chama de Estado democrático de direito¹. Por conseguinte, vários aspectos que compõem o Estado brasileiro estão garantidos pela legislação. Meireles (2016, p.65) corrobora com esse pensamento: A organização do Estado é matéria constitucional no que concerne à divisão política do território nacional, à estruturação dos Poderes, à forma de Governo, ao modo de investidura dos governantes, aos direitos e garantias dos governados. Mais sobre esse assunto será exposto quando explicarmos a evolução histórica do Estado e a construção do Estado brasileiro.

É interessante diferenciar Estado - com inicial maiúscula - que até agora conceituamos, de estado, este último, grafado com letras minúsculas, representa uma divisão política/geográfica – por exemplo: estado do Ceará.

Confrontar os conceitos de Estado e governo também pode causar confusão a alguns, Heloisa Hofling, em uma visão mais moderna, esclarece esse assunto:

é possível se considerar Estado como o conjunto de instituições permanentes – como órgãos legislativos, tribunais, exército e outras que não formam um bloco monolítico necessariamente – que possibilitam a ação do governo; e Governo, como o conjunto de programas e projetos que parte da sociedade (políticos, técnicos, organismos da sociedade civil e outros) propõe para a

1 Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito [...] (BRASIL, 1988).

sociedade como um todo, configurando-se a orientação política de um determinado governo que assume e desempenha as funções de Estado por um determinado período. (HOFLING, 2001)

Assim, Estado é perene, exige solidez em suas bases. Por outro lado, governo, via de regra, é transitório, muda ao longo do tempo. No caso do Brasil, que hoje vive em um regime presidencialista, o governo – ou a forma de gerenciar o Estado – pode mudar a cada quatro anos quando acontecem as eleições, contudo as instituições são preservadas.

1.1. Evolução histórica dos pensamentos sobre Estado

Como já foi dito, não há um pensamento uniforme sobre o que vem a ser Estado, na verdade, como será demonstrado adiante, há discordâncias, disparidades e até certo ponto semelhança no que concerne às ideias concebidas sobre Estado ao longo do tempo.

Segundo Carnoy (1990), referindo-se ao pensamento exposto por Hegel, o Estado é “racional”, formando, assim, uma concepção de Estado ideal. Este em sua gênese pretende que se desenvolva uma relação justa e ética de harmonia entre os elementos da sociedade. Esta visão abstrata mostra o Estado como eterno, não histórico que transcende a sociedade como uma coletividade realizada.

Para Hegel, o objetivo principal do Estado é a realização do bem comum. Assim, o Estado procura a representação da “coletividade social” acima dos interesses particulares e das classes, assegurando que a competição entre os indivíduos e grupos não atrapalhem a ordem, sendo esta mantida por ações do próprio Estado (CARNOY, 1990).

Na concepção materialista de Marx, não é o Estado que molda a sociedade, mas a sociedade que molda o Estado. A sociedade, por sua vez, é moldada pelo modo dominante de produção e das relações de produção inerentes a esse modo (CARNOY, 1990).

Por conseguinte, em Marx visualizamos uma estrutura de classe inerente ao modo de produção. Isso nada mais é do que a expressão da dominação da burguesia. O Estado é um instrumento essencial de dominação de classes na sociedade capitalista (CARNOY, 1990).

Para Marx o Estado tem suas origens na necessidade de controlar os conflitos sociais entre os diferentes interesses econômicos. Esse controle é realizado pela classe economicamente mais poderosa na sociedade. Nesta perspectiva o Estado caracteriza-se como aparelho repressivo da burguesia (CARNOY, 1990).

Dando encadeamento a esse pensamento, Gramsci introduz a idéia de que o Estado é mais do que um aparelho repressivo da burguesia. Para ele, o Estado incluía a hegemonia da burguesia na superestrutura (CARNOY, 1990. p. 91). O conceito de hegemonia de Gramsci se refere a um domínio ideológico de uma classe dominante sobre a sociedade, conforme demonstrado a seguir:

A originalidade de Gramsci, como marxista, fundamenta-se em parte no seu conceito da natureza do domínio burguês (e, de fato, de qualquer ordem estabelecida anterior); em seu argumento de que a força verdadeira do sistema não reside na violência da classe dominante ou no poder coercitivo do seu aparelho de Estado, mas na aceitação por parte dos dominados de uma concepção de mundo que pertence aos seus dominadores. A filosofia da classe dominante atravessa todo um tecido de vulgarizações complexas para aparecer como ‘senso comum’: isto é, a filosofia das massas, que aceitam a moral, os costumes e o comportamento institucionalizado da sociedade em que vivem. Portanto, o problema para Gramsci é compreender como a classe dominante procurou conquistar o consentimento das classes subalternas desse modo; e assim entender como as últimas procederam para derrubar a ordem antiga e produzir uma nova ordem de liberdade universal (Fiori, 1970. p. 238 in Carnoy, 1990. p. 93-94).

A reflexão proposta por Gramsci nos leva a pensar que além do aparelho coercitivo do Estado, a classe dominante burguesa usa a já citada hegemonia para controlar a sociedade civil. Tal dominação é imposta por fatores como: influência financeira, moral, política e intelectual, assim como também por aparelhos hegemônicos como as fábricas, escolas e igrejas.

Outro ponto de fundamental importância levantado por Gramsci em seus estudos é a crise de hegemonia ou crise geral do Estado, na qual a classe dominante perde seu poder de direção. Isso ocorre como resultado de atos impopulares das classes dirigentes (através do Estado) ou do intensificado ativismo político de massas anteriormente passivas. Em ambos os casos temos uma “crise de autoridade” (CARNOY, 1990. p. 105).

Na França desenvolveu-se o estruturalismo com os trabalhos de Althusser e Poulantzas. O estruturalismo foi, e é muito criticado por sua postura a-histórica e

determinista de que o Estado corresponde a um modo de produção, sendo sua forma e função determinadas pela estrutura das relações de classe (CARNOY, 1990, p. 162).

O liberalismo econômico, especialmente em sua primeira fase - Inglaterra final do século XVIII e início do século XIX -, foi o laboratório das teorias econômicas clássicas, as quais previam poucas funções ao Estado (GIACOMONI, 2008, p. 21). O autor continua seu pensamento:

Na maior parte do século XIX, a concepção capitalista centrada no mercado revitaliza-se com as sucessivas revoluções industriais que fortaleciam o capitalismo concorrencial, tudo dentro de um cenário de grande estabilidade monetária e de extraordinários progressos científicos. Tal quadro econômico logicamente dispensava a ação estatal (GIACOMONI, 2008, p. 22).

Contudo, o capitalismo não foi capaz de se manter estável.

No final do século XIX e no início do século XX começaram a manifestarem-se sintomas das crises periódicas intrínsecas do sistema capitalista. As grandes empresas, os monopólios, o protecionismo e os sindicatos iniciaram a destruição inapelável do mercado como mecanismo regulador do sistema econômico. Quando a essa multiplicidade de fatores extramercado se somaram as consequências da Primeira Guerra Mundial, a economia mundial passou a viver o clima de desequilíbrio que desembocaria na gravíssima depressão dos anos trinta (GIACOMONI, 2008, p. 22).

Após a crise que se iniciou em 1929 com a quebra da bolsa de Nova York e estendeu-se ao longo dos anos 30 no que ficou conhecido como a grande depressão, os pensadores começaram a buscar saídas para os graves problemas da época, um desses foi Keynes, que defendia a intervenção do Estado na economia.

A influencia de Keynes levou alguns pensadores a defender um Estado planejador, orientador do investimento, inibidor da especulação, sustentador de uma seguridade social e de serviços públicos essenciais (como saúde, educação e outros). Isso levou ao chamado Estado do Bem-Estar Social (ou Welfare State), que se estendeu por quase toda a Europa após a Segunda Guerra Mundial. Sobre essa configuração do Estado, Cardoso (2013) comenta:

é um tipo de Estado que cobra muitos impostos dos capitalistas e com esses recursos garante bem-estar à população, que tem diversos direitos e serviços garantidos ou oferecidos pelo Estado (por exemplo, o direito a uma aposentadoria pública, a escolas e hospitais públicos, etc.). Em diversos países, esse Estado acabou por abarcar vários outros serviços, como água, energia, telefonia, estradas, etc., que eram negócios que os capitalistas queriam ver como mercadorias a serem produzidas e vendidas, segundo eles, com ganhos para a população. Quando o Estado do Bem-Estar Social entrou

em crise por falta de recursos nos anos 1980, o modelo neoliberal ganhou influência e passou a privatizar muitos desses serviços, como foi o caso da Inglaterra. A atual crise financeira dos países europeus, como a Grécia, a Espanha e a Itália, está servindo de argumento para o desmonte das políticas de bem-estar social (CARDOSO, 2013, p. 30).

Na atualidade outro tipo de Estado também foi muito marcante, o Estado Desenvolvimentista, tendo sido adotado no Brasil inclusive, Cardoso caracteriza-o da seguinte forma:

é um tipo de Estado que, na América Latina, no passado e ainda hoje na Ásia, procura regular e planejar o desenvolvimento capitalista. Isso porque reconhece que os países que saíram atrasados na competição mundial, cujo passado era muitas vezes colonial (eram colônias dos países que saíram na frente no capitalismo), têm poucos estímulos ao investimento privado. Assim, esse Estado se torna, muitas das vezes, ele mesmo produtor, estatizando empresas e setores e gastando ele próprio para aumentar a demanda interna. No caso dos Estados desenvolvimentistas da América Latina, a crise dos anos 1980 foi avassaladora, principalmente pelo descontrole das finanças públicas pela escalada da inflação (CARDOSO, 2013, p. 30).

A experiência Brasileira pouco exitosa em conseguir criar condições para consolidar o desenvolvimento e o bem estar social, principalmente devido a problemas estruturais e administrativos, a uma escalada grave da inflação e a um severo endividamento externo deixando o país vulnerável a crises, levaram ao que foi chamado de reforma do Estado.

A reforma do Estado brasileiro buscou a estabilidade econômica o controle da inflação, diminuição do tamanho do Estado, tornando-o 'gerencial', dentre outras medidas. Houve a transferência de atividades que poderiam ser controladas pelo mercado para o setor privado e o Estado adotou uma postura liberal conservadora (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Outro desdobramento dessa reforma foram as alterações nas características do planejamento e nos orçamentos públicos, objetos desse estudo.

2. Administração Pública

Administração Pública, segundo Paludo (2012), pode ser entendida como um ramo da Administração aplicada nas esferas do Governo: Federal, Estadual e Municipal. E também corresponde às atividades desenvolvidas pelos entes públicos, dentro dos limites legais. Para o direito o conceito de administração pública tem várias vertentes:

Administração Pública – Em sentido formal, é o conjunto de órgãos constituídos para consecução dos objetivos do Governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade. Numa visão global, a Administração é, pois, todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas. A Administração não pratica atos de governo; pratica, tão somente, atos de execução, com maior ou menor autonomia funcional, segundo a competência do órgão e de seus agentes. (MEIRELES, 2016 p.68)

Ainda no campo do direito é importante destacar a diferença entre Administração Pública e governo. A primeira está intrinsecamente ligada a instrumentos jurídicos/normativos, já o último é livre para agir dentro dos limites estabelecidos. Este pode fazer aquilo que não lhe é proibido, aquela deve agir de acordo com o que está legalmente estabelecido:

Comparativamente, podemos dizer que governo é atividade política e discricionária; administração é atividade neutra, normalmente vinculada à lei ou à norma técnica. Governo é conduta independente; administração é conduta hierarquizada. Governo comanda com responsabilidade constitucional e política, mas sem responsabilidade profissional pela execução; a Administração executa sem responsabilidade constitucional e ou política, mas com responsabilidade técnica e legal pela execução. A Administração é o instrumental de que dispõe o Estado para pôr em prática as opções políticas do Governo. Isto não quer dizer que a Administração não tenha poder de decisão. Tem. Mas o tem somente na área de suas atribuições e nos limites legais de sua competência executiva, só podendo decidir sobre assuntos jurídicos, técnicos, financeiros ou de conveniência do e oportunidade administrativas, sem qualquer faculdade de opção política sobre a matéria. (MEIRELES, 2016 p.69)

No Direito Público – do qual o Direito Administrativo é um dos ramos – a locução Administração Pública tanto designa pessoas e órgãos governamentais como a atividade administrativa em si mesma (MEIRELES, 2016 p.89). Quanto aos seus propósitos podemos considerar que

Os fins da administração pública resumem-se num único objetivo: o bem comum da coletividade administrada. Toda atividade do administrador público deve ser orientada para esse objetivo. Se dele o administrador se afasta ou desvia, trai o mandato de que está investido, porque a comunidade não institui a Administração senão como meio de atingir o bem-estar social. Ilícito e imoral será todo ato administrativo que não for praticado no interesse da coletividade. (MEIRELES, 2016 p.90)

Sobre o conceito de administração na perspectiva apresentada é possível acrescentar que

administrar é gerir interesses, segundo a lei, a moral e a finalidade dos bens entregues à guarda e conservação alheias. Se os bens e interesses geridos não são individuais, realiza-se administração pública. Administração pública, portanto, é a gestão de bens e interesses qualificados da comunidade no âmbito federal, estadual ou municipal, segundo os preceitos do Direito e da Moral, visando o bem comum (MEIRELES, 2016 p.88).

Neste ponto, é importante observar que cabe a administração pública gerir assuntos inerentes ao interesse público, incluindo o planejamento, execução e monitoramento das políticas públicas.

Deve-se registrar que a administração pública num sentido amplo, é todo o sistema de governo, todo o conjunto de idéias, atitudes, normas, processos, instituições e outras formas de conduta humana que determinam: (a) como se distribui e se exerce a autoridade política; (b) como se atende aos interesses públicos. Assim a administração pública pode ser entendida como a estrutura do poder executivo que tem a missão de coordenar e implementar as políticas públicas. Apresenta-se como um conjunto de atividades diretamente determinadas à execução concreta das tarefas consideradas de “interesse público” ou comum numa atividade ou numa organização estatal (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 93).

De acordo com Carneiro (2010) a implantação das políticas públicas é o processo de colocar o programa de governo em ação. A implantação, que é a parte de execução da administração pública, é um processo político também. Cavalcanti (2007, p. 20) complementa: As políticas públicas são entendidas como feitas em nome do "público"; (...) as políticas públicas podem ser implementadas por atores do setor público, atores de setores privados ou ainda por atores de organizações não governamentais; a política pública é o que o governo pretende fazer ou não fazer. E Castro esclarece:

Políticas Públicas são decisões que envolvem questões de ordem pública com abrangência ampla e que visam à satisfação do interesse de uma coletividade. Podem também ser compreendidas como estratégias de atuação pública, estruturadas por meio de um processo decisório composto de variáveis complexas que impactam na realidade. São de responsabilidade da autoridade

formal legalmente constituída para promovê-las, mas tal encargo vem sendo cada vez mais compartilhado com a sociedade civil por meio de variados mecanismos de participação no processo decisório (CASTRO, 2012, p. 390).

2.1. Reformas no Estado brasileiro: implicações na administração pública

Na avaliação de Cardoso (2017) pode-se falar em cinco grandes momentos de transformações cumulativas da estrutura e forma de funcionamento da Administração Pública Federal brasileira, a saber: a promulgação da Constituição Federal de 1891; a criação do Departamento Administrativo do Serviço público-DASP em 1938; a implementação do Plano de Ação Econômica do Governo-PAEG (Decreto-Lei nº 200/1967); a Constituição Federal de 1988; e o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRE/MRE) 1995;

Os eventos citados são marcos, do que Cardoso (2017) chama de tortuoso e inacabado processo de construção do Estado nacional. Com isso, o autor observa, vai-se formando um *híbrido institucional* que nos dias de hoje não possui traço mais dominante que outro, por isso a dificuldade de bem caracterizar de forma rápida ou fácil o Estado brasileiro.

No entanto, buscaremos nesta parte da pesquisa tratar, de forma sucinta, das principais transformações ocorridas no Estado brasileiro do ponto de vista da administração pública, o que, em nosso posto de vista, tem influencia determinante no modelo de planejamento e gestão do que é público.

O primeiro ponto a ser observado é a formação do Estado brasileiro, distanciando-se de Portugal e começando a traçar seus próprios moldes, mesmo que ainda haja permanência de características herdadas do país dos descobridores. A respeito do início do Estado propriamente brasileiro, Cardoso ressalta que

A história brasileira não registra exemplos de construção de amplos consensos sociopolíticos que suportassem projetos emancipatórios duradouros. Ao contrario, somos pródigos em casos de retrocessos, discriminações, imposições. Aliás, o país nasceu sob o signo da imposição. Os colonizadores se impuseram sobre as populações nativas, os povos autóctones erroneamente chamados de índios devido aos conquistadores ibéricos terem achado que haviam chegado às Índias.

Os dominadores portugueses se impuseram ate mesmo sobre os seus patrícios, ao para cá extraditarem criminosos, adversários políticos, desafetos

e outros dominados, todos na condição de degredados que deveriam povoar e cuidar das novas terras.

Posteriormente, se impuseram aos africanos, fazendo-os cativos em sua terra e subjugando-os aqui como escravos. Os senhores lusitanos se impuseram aos homens de poucas posses que para cá emigraram na tentativa de melhorar de vida, à época da mineração aurífera, negando-lhes pleno acesso aos direitos e privilégios que usufruíam.

O Brasil, diferentemente dos Estados Unidos, do Canadá, da Austrália, não foi uma colônia de povoamento, donde surgiam cidadãos independentes, ativos, que coletivamente criaram nações exemplares, progressivamente mais democráticas e inovadoras. Mesmo quando o Brasil deixou de ser uma colônia (de exploração), a imposição continuou a ser o método estabelecido das normas sociais, políticas e econômicas. A independência nacional não foi o ápice de um movimento de mobilização, conscientização, organização e lutas coletivas. Foi uma articulação das elites que impuseram um imperador português e preservaram os privilégios, deixando intocado o status quo (CARDOSO, 2015, p. 194).

Passando a analisar o recorte político-administrativo no início do Estado brasileiro, Cardoso, em obra mais recente, salienta que

houve a passagem formal do Estado imperial, transportado da metrópole portuguesa em 1808 para a colônia de além-mar, logo convertida em reino-unido e, depois da independência em 1822, transformada em monarquia constitucional (1824), para um Estado que aspirava ser uma República Federativa nos moldes dos Estados Unidos. Por meio da Constituição Federal de 1891, implementava-se o fim do poder moderador (de uso anterior exclusivo do imperador), a separação formal entre Estado e Igreja, e propunha-se a separação formal entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. O DNA desse Estado, no entanto, ainda era predominantemente patrimonial-oligárquico, no sentido de que tanto a ocupação dos cargos públicos, a composição dos quadros estatais, quanto a forma dominante de funcionamento das organizações governamentais seguiam critérios mais privados do que públicos, mais aristocráticos do que meritocráticos, no que diz respeito à forma de estruturação e operação da máquina pública (CARDOSO, 2017, p. 7).

Para Bresser-Pereira (1998) o patrimonialismo existente no Brasil possui raízes profundas no Estado patrimonialista português. De acordo com o referido autor o clientelismo ainda presente nos anos 30, durante o governo de Getúlio Vargas, ainda era decorrente daquele Estado. Bresser-Pereira explica que, no intuito de dirimir os efeitos decorrentes do problema já exposto, ocorreu a Reforma Burocrática, promovida por Maurício Nabuco e Luís Simões Lopes. Sobre essa reforma ele esclarece:

As principais áreas objeto da Reforma Burocrática foram: a administração de pessoal (com sistema de mérito fundamentando a reforma); o orçamento e a administração orçamentária (concepção de orçamento como um plano de administração); a administração de material (especialmente sua simplificação

e padronização); e a revisão de estruturas e racionalização de métodos. Além disso, o DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público, cooperou no estabelecimento de uma série de órgãos reguladores (conselhos, comissões, institutos), na área econômica e social. A partir desses órgãos foi criado um pequeno grupo de empresas de economia mista dando origem assim ao núcleo estrutural do desenvolvimento econômico social, que posteriormente teve grande expansão (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 163, 165).

Bresser-Pereira (1998) argumenta ainda que apesar de evitar essa privatização ou captura da coisa pública, a Reforma Burocrática promoveu uma administração rígida e ineficiente, e foi vítima do corporativismo dos servidores públicos.

Cardoso propõe ainda as seguintes considerações críticas sobre a era Vargas

Quão nova seria a República Nova? Resultada de uma “revolução” liderada por um caudilho com interesses contrariados, impôs-se perante os derrotados e a grande maioria da população que havia sido apenas espectadora temerosa. De novo, uma republica sem poder para o povo, ou seja, sem democracia, sem acordos sociais amplos e sólidos. A progressiva incorporação dos segmentos populares pelas políticas governamentais e pela arena publica e feita como um mecanismo de cooptação. Não se dialoga, não há negociação equilibrada, não se constroem consensos. O Pai dos Pobres fala e os pobres escutam. O promotor da industrialização decide e os empresários (muitos são criados pelo próprio Estado) cumprem. São constatáveis realizações de vulto? Sim. A constituição do Estado moderno tem o seu inicio ali. A criação do DASP será um marco na historia administrativa brasileira; as universidades e escolas técnicas são implantadas, a CLT (urbana), o salario mínimo (urbano), a CSN, a CVRD. Ha progressos? Sim. Todos eles se sustentam? Não. As disputas são ferrenhas. Os conflitos se desdobram em golpes, de todos os tipos. O dialogo é uma quase impossibilidade. As pequenas oportunidades não são cultivadas e alargadas. Havia um restrito projeto nacional formulado pelas lideranças, expressando os interesses dominantes, mas não abraçado e apropriado pela nacionalidade, que, de resto, ainda não havia se constituído enquanto cidadania ativa, no que foi dificultada também pela atuação governamental. Alguns avanços políticos e outros tantos retrocessos econômico-sociais, mas também políticos (governo Dutra) atestam a fragilidade daquilo construído sem dialogo sincero, sem acordos legitimadores, sem amplo respaldo social. No retorno democrático, quando Vargas é eleito, o quadro se mostrava mais tenso. Alguns avanços se fazem com apoio popular e forte oposição – BNDES, Petrobras, agrovilas na região Centro-Oeste. Os antagonismos explodem, deles ficando uma Carta Testamento, visões inconciliáveis e disputas acirradas (CARDOSO, 2015, p. 196).

Conforme o pensamento de Bresser-Pereira a Reforma Burocrática não se completara no Brasil, mas, desde o início dos anos 60, estava claro que a utilização dos princípios rígidos da administração pública burocrática constituía-se em um empecilho ao desenvolvimento econômico do país. Sobre a transição da Reforma Burocrática e as

novas reformas engendradas para a administração pública no Brasil, Bresser-Pereira manifesta os seguintes pensamentos:

após a Segunda Guerra Mundial, há uma reafirmação dos valores burocráticos na administração pública, ao mesmo tempo que, contraditoriamente, o comprometimento dos estados nacionais com o desenvolvimento econômico os leva a buscar formas mais flexíveis e eficientes de administrar as agências e empresas do estado em consequência, depois de algum tempo, a influência das teorias e práticas que se desenvolviam então de forma explosiva na área da administração de empresas começa a se fazer sentir na administração pública. As ideias de descentralização para os níveis políticos locais, desconcentração para agências autônomas e flexibilização da organização e dos procedimentos administrativos ganha espaço em todos os governos, somadas às ideias de planejamento e de orçamentos-programa. Nos anos 60 e 70, temos assim reformas desenvolvimentistas da administração pública (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 34-35).

Ainda de acordo com Bresser-Pereira (1998) a reforma de 1967, realizada por meio do Decreto Lei nº 200², procurou substituir a administração pública burocrática por uma “administração para o desenvolvimento”. A então recém criada legislação distinguiu com clareza a administração direta da administração indireta e garantiu às autarquias e fundações desse segundo setor, e também as empresas estatais, uma autonomia de gestão muito maior do que possuía anteriormente.

Matias-Pereira (2010) retoma que o modelo atual do sistema de planejamento governamental brasileiro no âmbito federal, começa a ser estruturado em 1967, com a promulgação do Decreto-lei nº 200. Este autor expõe as seguintes idéias que concordam com o que já foi citado antes

O planejamento econômico, então, deve ser entendido como o processo de elaboração, execução e controle de um plano de desenvolvimento, a partir do qual se fixa objetivos gerais e metas específicas assim como a ordenação do elenco de decisões e providências indispensáveis para a consecução desses objetivos. Dessa forma, o plano de desenvolvimento poderá ser executado de maneira mais rápida, dependendo menos recursos e esforços (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 260).

Embora Matias-Pereira (2010) evidencie avanços como a criação do Ministério do Planejamento e Coordenação geral, conferindo caráter permanente ao órgão central de planejamento, Cardoso (2015) trás alguns contrapontos como o fato dos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs) não serem apreciados pelos parlamentares e os

2 Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm>. Acesso em 29 de outubro de 2017.

orçamentos o eram apenas ritualmente, pois não se podia emendá-los na substância. Continuando com essa abordagem mais crítica, temos que

O planejamento normativo foi relativamente eficaz em lidar com uma sociedade menos complexa, social e politicamente contida pelo autoritarismo vigente, e conduziu um projeto de modernização conservadora da economia nacional, orientado para levar o país a concluir a 2ª Revolução Industrial, sem, contudo, construir um grande e mais homogêneo mercado de massa. O planejamento normativo ganha grande expressão com os Planos Nacionais de Desenvolvimento Econômico, mas já era praticado no PAEG, no Plano Decenal, no Programa Estratégico de Desenvolvimento, no Metas e Bases para a Ação do Governo, anteriores ao ciclo dos PNDs (I, II, III e I PND da Nova República). O viés economicista se manifestava ao se considerar o planejamento apenas como uma técnica para racionalizar a aplicação exclusiva de recursos econômicos, entendidos como os únicos utilizados no processo de governar. São ignorados os recursos políticos, organizacionais, de conhecimento e informação, entre todos os outros necessários à condução de uma sociedade multidimensional, mas una. Dessa forma, o reducionismo impôs-se, inapelavelmente. Os vinte anos (1964-1984) de autoritarismo e economicismo deixam marcas profundas, que influenciam fortemente as visões sobre o tema por parte de intelectuais, técnicos e políticos (CARDOSO, 2015, p. 20).

Já Leão (2012) destaca, neste período, a participação do Plano de Ação do governo Carvalho Pinto em São Paulo, para o período de 1959 a 1963, constituindo-se um caso exemplar de planejamento integrado, por englobar todas as atividades do estado e vinculá-las a um orçamento. Outra colaboração metodológica importante para a administração pública foi a do Estado de Minas Gerais que, com a colaboração técnica do ILPES/CEPAL, chegou a desenvolver três planos quinquenais bem sucedidos a partir de 1970, reestruturando o sistema de planejamento estadual e sendo considerado modelo para os padrões dos países em desenvolvimento.

Outro ponto destacado por Leão (2012) entre os fatores que influenciaram, de maneira indireta, a cultura de planejamento nos Estados, foi a criação da SUDENE, em 1959, incutindo em sua agenda a ideia de planejamento. Barbosa (1987. *Apud.* Leão, 2012) comenta ainda sobre o governo de Jânio Quadros, em 1961, que promoveu encontros com os governos estaduais com a finalidade de atender às demandas financeiras para aplicação em planos estaduais específicos de aplicação de recursos.

No período compreendido entre as reformas do PAEG e a Constituição Federal de 1988 há, como foi visto, mudanças profundas na configuração do Estado brasileiro. Ao referir-se sobre esse período Cardoso (2015) declara que abre-se uma fase de rápida

e abrangente estatização do setor produtivo nacional, marcada também por uma crença tecnocrática na capacidade do planejamento governamental impositivo em diagnosticar problemas, formular soluções, implementar projetos, transformando a realidade econômica na direção desejada. Essa reforma ocorrida no Estado trouxe avanços mas, na opinião de Bresser-Pereira,

seja porque essa reforma tenha sido de iniciativa do regime militar que então dirigia o país, seja porque faltava-lhe alguns conceitos essenciais para uma Reforma Gerencial, como os indicadores de desempenho e os contratos de gestão, seja finalmente porque não deu devida importância ao fortalecimento do núcleo estratégico do Estado, o fato é que essa reforma foi anulada pelo novo regime democrático, instalado no Brasil em 1985. A reforma de 1988, entretanto, não obstante representasse um episódio de centralização ou concentração burocrática fora do tempo, apresentou avanços, como a exigência generalizada do concurso público, e a descentralização das ações sociais do Estado Federal para os estados e municípios (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 167).

A Reforma gerencial, apresentada a pouco,

continua a combater o patrimonialismo, mas dá um passo adiante e faz a crítica da ineficiência e do corporativismo da burocracia propondo combatê-los por meio da combinação dos controles burocráticos de procedimentos, cujo papel deve ser diminuído, com controles gerenciais de resultados com a criação de quase-mercados nos quais as organizações públicas possam cumprir e, principalmente, por meio do aprofundamento dos mecanismos democráticos de controle por intermédio do planejamento, da imprensa e do controle social direto (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 94).

Cardoso (2015) evidencia que a democratização havia trazido à tona grande número de demandas sociais, muitas delas canalizadas para o Congresso Nacional, o qual, por sua vez, buscava inscrevê-las nos planos, programas e orçamentos do governo. Esse autor falando sobre as mudanças que ocorreram com a promulgação de nossa Carta Magna, considera que:

há um projeto de transformações profundas propugnadas pela Constituição Cidadã. Trata-se, como se diz no meio jurídico, de uma Constituição Dirigente, que carregava um projeto de desenvolvimento abrangente para o Brasil, com ênfase no social e na afirmação do controle nacional sobre os meios econômicos para o desenvolvimento. Ademais, uma proposta de reforma do Estado de natureza democratizante nas relações entre Estado, sociedade e mercado, além de descentralizadora de poder para as relações federativas e entre poderes da União. Por meio de outra rodada de reformas de natureza tributária, social, econômica e administrativa, a Constituição Federal de 1988 visava reforçar o teor “meritocrático-weberiano” de acesso, ocupação e condução da máquina pública, combinando-o com a criação ou o

aperfeiçoamento de mecanismos de participação social (tais como os conselhos e o compartilhamento público-privado de políticas públicas), além de mecanismos de deliberação direta da população (referendo, plebiscito, iniciativa popular) acerca de assuntos de interesses e implicações gerais. Aqui também, sem que as novas características dessa rodada de reformas conseguissem substituir inteiramente as características anteriores, agregava-se um novo qualificativo ao híbrido institucional brasileiro, por meio do qual agora se passava a ter um Estado patrimonial-oligárquico-burocrático-democrático-social no país (CARDOSO, 2017, p.8).

Cardoso (2015) considera que as mudanças conceituais e organizacionais que ocorreram no Brasil na década de 1990 fizeram o planejamento governamental voltar aos anos 1960. Sobre isso comenta:

Seguindo orientações estrangeiras na contramão dos postulados pela Constituição Federal de 1988, promove-se mais uma série de alterações principiológicas, normativas, regulatórias e operacionais no interior da Administração Pública que reforçam a complexidade e a heterogeneidade interna da organização e atuação estatais. Por meio de medidas como a privatização do setor produtivo estatal e reformas de cunho fiscal e administrativo, reforçaram-se valores de mercado e introduziram-se critérios produtivistas nas relações público-privadas e também internas ao setor público. Daí que, doravante, o híbrido institucional brasileiro passaria a ter mais um componente, a caracterizar o Estado nacional como patrimonial-oligárquico-burocrático-democrático-social-gerencial (CARDOSO, 2017, p.8).

Ao concluir este capítulo, consideramos que as reformas na administração pública no contexto do Brasil, seguiu, via de regra, tendências, muitas vezes copiadas de países estrangeiros, que buscavam o desenvolvimento do país e sua inserção no contexto capitalista. As medidas adotadas nas reformas que foram expostas anteriormente não seguiram um padrão de continuidade ou aprimoramento, o que pode ser observado são momentos de ‘quebra’, motivados principalmente por questões políticas-ideológicas, destacando-se também o patrimonialismo, clientelismo, corporativismo organizacional e uma cultura burocrática viciada e ineficiente.

3. Planejamento Público

3.1. Planejamento público

Segundo Sobral (2008, p.132) planejamento é a função da administração responsável pela definição dos objetivos da organização e pela concepção dos planos que integram e coordenam suas atividades. O planejamento tem a dupla definição de definir o que deve ser feito – objetivos – e como deve ser feito – planos. Essa definição, mais generalista, é aprofundada por Matias-Pereira:

O planejamento pode ser visto como um conjunto de ações interligadas e complementares, realizadas nas diferentes instâncias da organização governamental, com vista no atingimento de determinado objetivo. Envolve uma série de atividades que vão manter e alimentar esse ciclo, que é contínuo, entre as quais figuram estudos, decisões estratégicas e táticas sobre prioridade, a formulação de planos e programas, o acompanhamento e o controle de sua execução. Pressupõe, ainda, que a possibilidade de novos fatos e situações que podem influir no desenvolvimento desse processo, revertendo e alterando os rumos e os conteúdos dos trabalhos que realiza. Apresenta-se como uma forma de ação contínua, permanente e sistemática, que ao longo de seu desenvolvimento, incorpora a idéia de atuação conjunta dos diversos setores da organização, de existência de uma base de informações, bem como de recursos técnicos e humanos que apóiem sua execução, garantindo o acompanhamento, a avaliação e as tomadas de decisões, em todas as suas fases. (MATIAS-PEREIRA, 2008, p. 279)

Como se pode notar, os conceitos de administração, aos quais esse estudo faz referência, estão aplicados no âmbito da administração pública, sendo, portanto, diferentes dos conceitos que aplicam-se a administração de empresas.

A partir do entendimento de que o planejamento se apresenta como instrumento básico para consecução do bem-estar da coletividade papel sob a responsabilidade do Estado, considerando que nem sempre pode-se dispor de bens e serviços no nível ideal para todos, torna-se necessário, nesse ambiente de escassez elaborar e implementar planos, programas, projetos e atividades. Verifica-se, assim, que o Estado é o principal agente para a consecução desses objetivos e tem no planejamento dos instrumentos de ação, com vistas a corrigir desequilíbrios e a promover o ajustamento do desenvolvimento social (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 266).

Para Matias-Pereira (2008) o planejamento é uma obrigação do Governo de cunho permanente e prevista em Lei e é a forma da Administração Pública viabilizar todos os bens e serviços públicos demandados pela coletividade prevendo inclusive os meios pelos quais serão financiados.

O Estado tem função explícita de planejamento. O planejamento governamental, portanto, além de um instrumento da ação pública, deve ser visto como uma imposição constitucional. Isso está explícito na Constituição Federal de 1988, por meio de vários dispositivos, que lhe conferem caráter imperativo, ao estabelecer a obrigatoriedade de formulação de planos, de forma ordenada e sequencial para viabilizar o alcance dos objetivos previamente estabelecidos, que buscam o atingimento do progresso econômico e social.

Assim, a função de planejamento torna-se essencial como proposta técnica consistente para a execução de políticas, contribuindo para uma organização dos serviços públicos em termos quantitativos e qualitativos, cuidando de sua instrumentação – financeira, avaliando os processos de redução ou elevação das desigualdades sociais, intermediando e zelando pelo compromisso de equidade de oportunidades, entre outros.

Dessa forma, passa o planejamento governamental a constituir uma função do governo, de cunho permanente. O planejamento, com base nas novas atribuições constitucionais, deixou de ser um instrumento de caráter técnico - que poderia ou não ser implementado, de acordo com a vontade dos dirigentes - para tornar-se um mecanismo jurídico por meio do qual o dirigente passou a ter a obrigação de executar sua atividade governamental na busca da realização das mudanças necessárias para alcançar o desenvolvimento econômico e social. Os planos, depois de sua aprovação, adquirem características jurídicas, com natureza e efeitos de lei, podendo instituir direitos e obrigações, além de autorizar a realização de despesas (MATIAS-PEREIRA, 2010, p. 264).

Existem alguns instrumentos legais fundamentais no arcabouço do Planejamento Público, dentre estes instrumentos está o Plano Plurianual (PPA), que pode ser descrito da seguinte maneira:

É o planejamento de médio prazo. Define as estratégias, diretrizes e metas do governo por um período de quatro anos. É elaborado no primeiro ano de mandato do prefeito, governador ou presidente e vigora do ano seguinte até o primeiro ano de mandato do próximo governante, de forma a garantir a continuidade administrativa. CARDOSO (2013, p. 67)

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), uma lei anual que define as metas e prioridades do governo, ou seja, as obras e os serviços mais importantes a serem realizados no ano seguinte (CARDOSO, 2013, p. 63) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), uma espécie de orçamento dos gastos do Governo são outras ferramentas intrínsecas ao planejamento público.

O PPA e a LDO serão tratados ainda neste capítulo, já a LOA e os Balanços Anuais, que elencam e descrevem todas as receitas e despesas do Estado, serão incluídos como objeto de estudo do capítulo que trata sobre orçamento público.

PPA

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) cria, em seu Artigo 165, o PPA e a LDO e unifica os orçamentos anuais (fiscal, da seguridade social e de investimento das estatais) no OGU.

A lei que instituir o Plano Plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de natureza continuada (Brasil, 1988).

O PPA é concebido para abranger o lapso de tempo que vai do segundo ano de um mandato presidencial ao primeiro ano do mandato subsequente (Artigo 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT/CF/88).

LDO

A LDO é delineada para fazer a articulação e o ajustamento conjuntural do PPA com o orçamento. Diz o texto constitucional:

A Lei de Diretrizes Orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (Brasil, 1988).

A LDO tem de ser compatível com o que dispõe o PPA, bem como com quaisquer outros instrumentos instituídos durante um período de governo. Quanto a LDO podemos observar o seguinte

Nenhum investimento cuja execução ultrapassar um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no PPA ou sem lei que autorize tal inclusão, sob pena de crime de responsabilidade. As emendas parlamentares à LDO e ao orçamento somente serão apreciadas pela comissão mista pertinente do Congresso Nacional se compatíveis com a lei que institui cada PPA. Ou seja, este plano é concebido com evidente caráter coordenador das despesas governamentais e o poder de subordinar a seus propósitos todas as iniciativas que não tenham sido inicialmente previstas (Cardoso, 2015, p. 55).

Os instrumentos que compõe o orçamento público são parte também do planejamento público, pois são consequências, ou melhor, registros daquilo que se

pretende executar, expressos de forma a quantificar em termos financeiros aquilo que foi planejado. Já os balanços, de forma simples, são registros contábeis do que foi gasto efetivamente.

3.2. Orçamento público

Em 5 de outubro de 1988, o Brasil recebeu sua sétima Constituição. Segundo Giacomoni (2008) desde as primeiras discussões, o tema orçamentário mereceu grande atenção dos constituintes, a seção Dos orçamentos compreende apenas 5 artigos³, mas todos com inúmeros incisos e parágrafos, trazendo novos conceitos e regras, além de consagrar e confirmar princípios e normas já tradicionais.

O Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP sinaliza que objetivo principal da maioria das entidades do setor público é prestar serviços à sociedade, o que as torna diferentes das organizações do tipo empresarial cujo objetivo é obter lucros e gerar retorno financeiro aos investidores.

De acordo com o MCASP as entidades do setor público possuem características que as diferem das demais entidades, dentre as quais destacam-se:

- a. A importância do orçamento público. A Constituição brasileira exige a elaboração do orçamento anual, a sua aprovação pelo poder Legislativo e a sua disponibilização à sociedade. A sociedade fiscaliza a gestão das entidades públicas diretamente, respaldada pela Constituição, ou indiretamente, por meio de representantes. A elaboração de demonstrativo que apresenta e compara a execução do orçamento com o orçamento previsto é o mecanismo normalmente utilizado para demonstrar a conformidade com os requisitos legais relativos às finanças públicas.
- b. Natureza dos programas e longevidade do setor público. Muitos programas do setor público são de longo prazo, e a capacidade para cumprir os compromissos depende dos tributos e das contribuições a serem arrecadados no futuro. Ademais, as entidades do setor público têm existências muito longas, mesmo que passem por severas dificuldades financeiras e se tornem inadimplentes com as obrigações oriundas da sua respectiva dívida. Consequentemente, as demonstrações que evidenciam a situação patrimonial e o desempenho não fornecem todas as informações que os usuários precisam conhecer a respeito dos programas de longo prazo.
- c. Natureza e propósito dos ativos e passivos no setor público. No setor público, a principal razão de se manterem ativos imobilizados e outros ativos é voltada para o potencial de serviços desses ativos e, não, para a sua capacidade de gerar fluxos de caixa. Em razão dos tipos de serviços prestados, uma parcela significativa dos ativos utilizados pelas entidades do

3 Constituição Federal de 1998, art. 165 a 169.

setor público é especializada, como, por exemplo, os ativos de infraestrutura e os ativos militares.

d. Papel regulador das entidades do setor público. Muitos governos e outras entidades do setor público possuem poder de regulação de entidades que operam em determinados setores da economia, de forma direta ou por meio de agências reguladoras. A principal razão da regulação é assegurar o interesse público de acordo com objetivos definidos nas políticas públicas ou quando existem falhas de mercados para determinados serviços. Essas atividades regulatórias são conduzidas de acordo com o estabelecido na legislação (BRASIL, 2016, p. 22-23).

Nesse contexto, é importante compreender os três diferentes aspectos da contabilidade aplicada ao setor público – orçamentário, patrimonial e fiscal. O Aspecto orçamentário compreende o registro e a evidenciação do orçamento público, tanto quanto à sua aprovação quanto à sua execução.

Já o aspecto patrimonial compreende o registro e a evidenciação da composição patrimonial do ente público, compreendendo instrumentos como o Balanço Patrimonial e a Demonstração das variações patrimoniais. Por fim, o aspecto fiscal possui um caráter mais voltado fatores relacionados com a economia, sobre as especificidades desse aspecto o MCASP esclarece:

Compreende a apuração e evidenciação, por meio da contabilidade, dos indicadores estabelecidos pela LRF, dentre os quais se destacam os da despesa com pessoal, das operações de crédito e da dívida consolidada, além da apuração da disponibilidade de caixa, do resultado primário e do resultado nominal, a fim de verificar-se o equilíbrio das contas públicas. O Relatório de Gestão Fiscal (RGF) e o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) representam os principais instrumentos para evidenciar esse aspecto.

As demonstrações contábeis e os relatórios fiscais têm muito em comum. Ambas as estruturas de relatórios estão voltadas para ativos, passivos, receitas e despesas governamentais e informações abrangentes sobre os fluxos de caixa. Há uma considerável sobreposição entre as duas estruturas que sustentam essas informações.

No entanto, as demonstrações contábeis e as diretrizes para relatórios fiscais têm objetivos diferentes. O objetivo das demonstrações contábeis das entidades do setor público é o fornecimento de informações úteis sobre a entidade que reporta a informação, voltadas para fins de prestação de contas e responsabilização (accountability) e para a tomada de decisão. Os relatórios fiscais são utilizados, principalmente, para: (a) analisar opções de política fiscal, definir essas políticas e avaliar os seus impactos; (b) determinar o impacto sobre a economia; e (c) comparar os resultados fiscais nacional e internacionalmente.

Dessa maneira, cabe aos responsáveis pelos serviços de contabilidade em cada ente da Federação compreender os eventos e seus efeitos na

evidenciação contábil e buscar, sempre que possível, o alinhamento entre essas informações, a partir do entendimento das normas e conceitos inerentes a cada aspecto, apresentados neste Manual (BRASIL, 2016, p. 22-23).

O objetivo da elaboração e divulgação da informação contábil é fornecer informação para fins de prestação de contas e responsabilização (*accountability*) e tomada de decisão (BRASIL, 2016). Para tanto, um conjunto de características foi convencionado como forma de auxiliar na manutenção da utilidade da informação contábil. São elas: a relevância, a representação fidedigna, a compreensibilidade, a tempestividade, a comparabilidade e a verificabilidade. Expostas no quadro que segue:

Quadro 01: Características qualitativas da informação contábil.

| Características Qualitativas da Informação Contábil | |
|--|--|
| Relevância | As informações financeiras e não financeiras são relevantes caso sejam capazes de influenciar significativamente o cumprimento dos objetivos da elaboração e da divulgação da informação contábil. As informações financeiras e não financeiras são capazes de exercer essa influência quando têm valor confirmatório, preditivo ou ambos. A informação pode ser capaz de influenciar e, |
| Representação | Para ser útil como informação contábil, a informação deve corresponder à representação fidedigna dos fenômenos econômicos e outros que se pretenda representar. A representação fidedigna é alcançada quando a representação do fenômeno é completa, neutra e livre de erro material. A informação que representa fielmente um fenômeno econômico ou outro fenômeno retrata a |
| Compreensão | A compreensibilidade é a qualidade da informação que permite que os usuários compreendam o seu significado. As demonstrações contábeis devem apresentar a informação de maneira que corresponda às necessidades e à base do conhecimento dos usuários, bem como a natureza da informação apresentada. A compreensão é aprimorada quando a informação é classificada e |
| Tempestividade | Tempestividade significa ter informação disponível para os usuários antes que ela perca a sua capacidade de ser útil para fins do objetivo da elaboração e divulgação da informação contábil. Ter informação disponível mais rapidamente pode aprimorar a sua utilidade como insumo para processos de avaliação da prestação de contas e responsabilização (<i>accountability</i>) e a sua capacidade de informar e influenciar os processos decisórios. A ausência de tempestividade pode tornar a informação menos útil. |
| Comparabilidade | Comparabilidade é a qualidade da informação que possibilita aos usuários identificar semelhanças e diferenças entre dois conjuntos de fenômenos. A comparabilidade não é uma qualidade de item individual de informação, mas, antes, a qualidade da relação entre dois ou mais itens de informação. A informação sobre a situação patrimonial da entidade, o desempenho, os fluxos de caixa, a |
| Verificabilidade | A verificabilidade é a qualidade da informação que ajuda a assegurar aos usuários que a informação contida nas demonstrações contábeis representa fielmente os fenômenos econômicos ou de outra natureza que se propõe a representar. Essa característica implica que dois observadores esclarecidos e independentes podem chegar ao consenso geral, mas não necessariamente à concordância |

Elaborado pelo autor. Fonte: Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP.

Princípios orçamentários

De acordo com o MCASP os Princípios Orçamentários visam estabelecer diretrizes norteadoras básicas, a fim de conferir racionalidade, eficiência e transparência para os processos de elaboração, execução e controle do orçamento público. Esses princípios são válidos para todos os entes federativos e são estabelecidos e disciplinados por normas constitucionais, infraconstitucionais e pela doutrina. Segue quadro demonstrativo:

Quadro 02: Princípios orçamentários.

| Princípios Orçamentários | |
|---------------------------------|--|
| Unidade ou | Previsto, de forma expressa, pelo caput do art. 2º da Lei no 4.320/1964, determina existência de orçamento único para cada um dos entes federados – União, estados, Distrito Federal e municípios – com a finalidade de se evitarem múltiplos orçamentos paralelos dentro da mesma pessoa política. Dessa forma, todas as receitas previstas e despesas fixadas, em cada exercício financeiro, devem |
| Universalidade | Estabelecido, de forma expressa, pelo caput do art. 2º da Lei nº 4.320/1964, recepcionado e normatizado pelo § 5º do art. 165 da Constituição Federal, determina que a LOA de cada ente federado deverá conter todas as receitas e despesas de todos os poderes, órgãos, entidades, fundos e fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público. |
| Anualidade | Estipulado, de forma literal, pelo caput do art. 2º da Lei no 4.320/1964, delimita o exercício financeiro orçamentário: período de tempo ao qual a previsão das receitas e a fixação das despesas registradas na LOA irão se referir. Segundo o art. 34 da Lei nº 4.320/1964, o exercício financeiro coincidirá com o ano civil, ou seja, de 1º de janeiro a 31 de dezembro de cada ano. |
| Exclusividade | Previsto no § 8º do art. 165 da Constituição Federal, estabelece que a LOA não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa. Ressalvam-se dessa proibição a autorização para abertura de crédito suplementar e a contratação de operações de crédito, nos termos da lei. |
| Orçamento | Previsto pelo art. 6º da Lei no 4.320/ 1964, obriga registrarem-se receitas e despesas na LOA pelo valor total e bruto, vedadas quaisquer deduções. |
| Legalidade | Apresenta o mesmo fundamento do princípio da legalidade aplicado à administração pública, segundo o qual cabe ao Poder Público fazer ou deixar de fazer somente aquilo que a lei expressamente autorizar, ou seja, subordina-se aos ditames da lei. A Constituição Federal de 1988, no art. 37, estabelece os princípios explícitos da administração pública, dentre os quais o da |
| Publicidade | Princípio básico da atividade da Administração Pública no regime democrático, está previsto no caput do art. 37 da Magna Carta de 1988. Justifica-se especialmente pelo fato de o orçamento ser fixado em lei, sendo esta a que autoriza aos Poderes a execução de suas despesas. |
| Transparência | Aplica-se também ao orçamento público, pelas disposições contidas nos arts. 48, 48-A e 49 da LRF, que determinam ao governo, por exemplo: divulgar o orçamento público de forma ampla à sociedade; publicar relatórios sobre a execução orçamentária e a gestão fiscal; disponibilizar, para qualquer pessoa, informações sobre a arrecadação da receita e a execução da despesa. |

4 Cada pessoa política da Federação elaborará a sua própria LOA.

| | |
|--|--|
| <p>Não-vinculação (não-afetação) da receita de impostos</p> | <p>O inciso IV do art. 167 da CF/1988 veda vinculação da receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, salvo exceções estabelecidas pela própria Constituição Federal, <i>in verbis</i>: Art. 167. São vedados: [...] IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, §2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, §8º, bem como o disposto no §4º deste artigo; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003); [...] §4º É permitida a vinculação de receitas próprias geradas pelos impostos a que se referem os arts. 155 e 156, e dos recursos de que tratam os arts. 157, 158 e 159, I, a e b, e II, para a prestação de garantia ou contra garantia à União e para pagamento de débitos para com esta. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993). São exemplos de ressalvas estabelecidas pela própria Constituição as relacionadas à repartição do produto da arrecadação dos impostos aos Fundos de Participação dos Estados (FPE) e Fundos de Participação dos Municípios (FPM), Fundos de Desenvolvimento das Regiões Norte (FNO), Nordeste (FNE) e Centro-Oeste (FCO), bem como à destinação de recursos para as áreas de saúde e educação, além do oferecimento de garantias às operações de crédito por antecipação de receitas. Ressalta-se, que há diversas receitas que são excetuadas à regra constitucional, e que não foram citadas neste capítulo.</p> |
|--|--|

Elaborado pelo autor. Fonte: Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP.

Não é objetivo desse trabalho fazer uma abordagem complexa dos assuntos que integram o planejamento e o orçamento público no contexto técnico quando de sua elaboração. Pretendemos, sim, no capítulo que segue, expor os princípios norteadores do planejamento público no Ceará, principalmente no que concerne aos objetivos e metas estratégicos e a maneira que cada governo adotou para verificar as necessidades do estado e propor soluções para sanar os problemas encontrados.

4. Planejamento Estadual no Ceará na Atualidade

4.1. Antecedentes históricos

Ao tratar da formação do Nordeste sobre aspectos políticos e sociais Avritzer (2007) expõe em seu pensamento que a situação do Ceará difere, em parte, dos demais estados do Nordeste. O autor distingue esse estado de outros dois, Pernambuco e Bahia, muito expressivos na região, nos quais se desenvolveu uma elite ou baronato de forma muito aparente. Quanto a isso disserta

Tal fato nos permite falar de um Nordeste agrário não açucareiro no período de sua formação, uma região na qual a sociabilidade tanto horizontal quanto vertical se estabeleceu mais dificilmente. A própria seca tornou as relações sociais menos permanentes e, neste sentido, dificultou a formação de uma sociedade clientelista em moldes semelhantes à de outras partes do Nordeste (AVRITZER, 2007, p.17).

Segundo Avritzer (2007) as culturas da pecuária extensiva e da indústria da seca fomentadas no Ceará não viabilizou a formação de oligarquias fortes, como as remanescentes de estados onde prevaleceram os latifúndios do cacau e da cana-de-açúcar.

Essa estrutura de formação do semi-árido cearense dificultou as iniciativas de organização de sociabilidade política no estado, tanto em formas verticais como nas horizontais (MESQUITA, 2007).

Essa fragilidade da estrutura do poder local favoreceu a alternância das forças políticas, o que inviabilizou a longa permanência de um grupo político à frente do governo estadual. Observa-se, por exemplo, que o revezamento entre o Partido Social Democrático – PSD e a União democrática Nacional – UDN era a regra entre 1937 e 1964. Essa alternância das forças políticas foi verificada até mesmo no regime militar, período em que os “três coronéis” (Virgílio Távora, Cesar Cals e Adalto Bezerra) revezaram-se no poder do estado (MESQUITA, 2007, p. 65).

Segundo Mesquita (2007) a Igreja Católica teve papel importante na formação política do estado, pois, utilizando-se dos pilares da tradição e da autoridade presentes no lema integralista do “Deus, pátria e família”, a igreja buscava homogeneizar o pensamento das elites locais em torno do conservadorismo.

Entretanto, sabe-se que essa relação de sinergia entre a igreja e o integralismo não foi duradoura, principalmente porque os eclesiásticos perceberam diferenças entre os seus interesses e os dos integralistas. Assim, a igreja cria posteriormente o seu próprio braço político através da Confederação

Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB, em 1952. (MESQUITA, 2007, p. 68).

Continuando seu pensamento, Mesquita explica:

Nesse período da década de 1950, surge uma outra concepção de mundo que influenciaria significativamente as elites nordestinas, o nacional desenvolvimentismo, cuja concepção colaborou para a criação do Banco do Nordeste – BNB e da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE, respectivamente, em 1952 e 1959. Reconhece-se que essas instituições foram não apenas fomentadoras de crédito, mas importantes “organizações institucionalizantes” com relação à formação de quadros técnicos e políticos na região Nordeste.

Com relação aos investimentos, o estado do Ceará recebeu nesse contexto o aporte financeiro para construção de importantes obras em infra-estrutura, tais como a rede de transmissão de energia elétrica vinda da Usina de Paulo Afonso (cuja energia chegou a Fortaleza em 1965), a construção do Distrito Industrial de Maracanaú e a criação da Companhia de comunicações do Ceará, entre outras. Com a criação desses projetos estruturantes, associada à formação de técnicos e políticos, é que começa a existir no governo estadual uma burocracia mais racionalizada, especialmente em relação ao planejamento das políticas públicas (MESQUITA, 2007, p. 68).

Leão (2012) explica que a Constituição Federal de 1946 influenciou sobremaneira a Constituição Estadual de 1947, no sentido de que foi introduzida de forma oficial a atividade de planejamento. O referido autor continua seu pensamento indicando que só algum tempo depois aquela atividade pôde ser levada a efeito:

Entretanto, as bases para o início formal da era de planejamento estadual foram criadas a partir do Governo de Parsifal Barroso (1959-63), com a reestruturação do Estado, entre outras coisas, através da criação da Superintendência do Desenvolvimento Econômico e Cultural – SUDEC, órgão cuja finalidade era planejar e orientar o desenvolvimento econômico e social do Estado; da Companhia de Desenvolvimento do Ceará – CODEC, com a incumbência de promover a industrialização; e do Banco do Estado do Ceará – BEC, funcionando em parceria com a SUDEC e a CODEC, tendo como prioridade o financiamento ao setor agropecuário (LEÃO, 2012, p. 28)

No ano de 1963, Virgílio Távora torna-se governador do Ceará. Cômico da fragilidade econômica do estado, buscou tornar o processo de planejamento instrumento de mudanças estruturais.

Para Virgílio Távora, a modernização do Ceará tinha como pressuposto, Segundo Leão (2012) uma forte intervenção planejada do Estado com a realização de grandes projetos estruturantes, visando a construir as bases de uma infraestrutura necessária à industrialização e fortalecer o empresariado local.

Távora em conjunto com o economista Hélio Beltrão encabeçam o I Plano de Metas Governamentais – I PLAMEG, que recebeu a colaboração de um capacitado corpo técnico. Houve um empenho intenso na articulação com o Governo Federal e com órgãos externos, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID. Os esforços desse governo resultaram na execução de várias obras e projetos, sobre o êxito alcançado Leão (2012) argumenta: O PLAMEG, cumpriu os objetivos estipulados, e seu período de implementação pode ser chamado, relativamente, o mais “+” na história administrativa estadual, constituindo-se um marco referencial.

Sucessor de Távora, Plácido Castelo (1967 – 1971), lança o PLAIG - Plano de Ação Integrada do Governo. A respeito do PLAIG, Leão (2012) comenta:

O PLAIG tinha como objetivo principal continuar o fortalecimento de uma sólida infraestrutura estadual, com ampliação do sistema de telecomunicações, melhoria de estradas, expansão da agricultura irrigada e melhoria na distribuição de energia.

No tocante à alocação de recursos, ênfase foi dada aos setores da educação, saúde, justiça e segurança e trabalho e habitação. Com a reestruturação da Secretaria da Agricultura, a dinamização da Companhia Cearense de Desenvolvimento Agropecuário – CODAGRO e a criação da Companhia de Comercialização e Abastecimento do Ceará – COCAB, o Plano se propunha, através da melhoria das condições do meio rural, a enfrentar o grave problema de abastecimento alimentar.

Durante o período foi feito um amplo programa de reforma administrativa com a criação de diversos órgãos como, por exemplo, o Banco de Desenvolvimento Econômico do Ceará – BANDECE, Companhia de Desenvolvimento Agropecuário CODAGRO, Fundação Desportiva do Estado do Ceará - FADEC, fundação do Bem Estar do Menor, Serviço de Processamento de Dados – SEPROCE e Secretaria de Cultura, esta última pioneira no Brasil. (LEÃO, 2012, p. 31).

Continuando a apresentar os planos governamentais do estado do Ceará, cabe observar que com a chegada de Cesar Cals (1971 – 1975), ao governo cria-se o Plano de Governo do Estado do Ceará – PLAGEC. Esse plano tem como característica a confecção de projetos que pudessem ser amparados pelo governo federal, consequência da perda de poder decisório dos Estados, característica da década de 70 (LEÃO, 2012). O PLAGEC tinha como essência acelerar o desenvolvimento socioeconômico do Estado e minimizar as disparidades regionais (GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, 1971 Apud Leão, 2012).

Já o Plano Quinquenal de Desenvolvimento do Estado do Ceará – PLANDECE, criado no governo de Adauto Bezerra (1975 –1979), foi desenvolvido a partir de um diagnóstico estadual com ênfase nos recursos naturais e na dinâmica populacional, na avaliação do comportamento da economia cearense, tanto global como setorial, na infraestrutura física e, por último, na atuação do setor público (LEÃO, 2012).

Em 1979, Virgílio Távora volta a governar o Ceará e executou até o último ano de seu governo, 1983, o II Plano de Metas Governamentais – II PLAMEG. Esse plano teve uma preocupação acentuada com a questão social. Sua filosofia estava fundamentada em melhorar a qualidade de vida do povo cearense, através da definição de três objetivos básicos (GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, 1979, apud Leão, 2012): 1) Redução das disparidades entre Estados; 2) Criação de pré-condições à autopromoção humana, através da expansão do mercado de trabalho; e 3) Elevação dos níveis de renda da população estadual, em particular os segmentos demográficos menos favorecidos.

Conforme argumenta Leão (2012)

O Brasil, à época do II PLAMEG, vivia o período de esgotamento de seu “modelo” econômico, o que influenciou sobremaneira o Plano no sentido da submissão às decisões do Sistema Nacional de Planejamento, além de defrontar-se o Governo Estadual com dificuldades internas críticas, como consequência da carência de recursos financeiros, materiais e humanos, afora a escassez de opções econômicas.

Como consequência, afigurava-se como de extrema importância o aperfeiçoamento do próprio aparelho administrativo estadual e a continuidade dos programas iniciados na área social, além de uma política agressiva de formação e treinamento de mão-de-obra, com a finalidade de assegurar ao Estado uma vantagem comparativa em relação aos demais Estados da Região (LEÃO, 2012, p. 34).

Em 15 de novembro de 1982, aconteceu a primeira eleição direta após o regime militar, Gonzaga Mota (1983 – 1987) foi o primeiro governador eleito diante dessa nova realidade. Durante seu mandato foi elaborado o Plano Estadual de Desenvolvimento – PLANED. Esse plano tinha como tema principal a melhoria das condições de vida e bem estar.

Os objetivos e metas previstas no PLANED foram comprometidos, segundo Leão (2012) por fatores econômicos externos, aliados a fatores internos, como práticas administrativas e fazendárias anacrônicas sujeitas à manipulação política, o descaso

com o uso dos recursos públicos com forte expansão das despesas de custeio, resultado do empreguismo e reajustes salariais incompatíveis com a disponibilidade do Tesouro Estadual. Tais práticas levaram o final do Governo Gonzaga Mota, a uma situação pré-falimentar do Estado, mergulhando-o na pior crise administrativa, financeira e social de todos os tempos (BOTELHO, 1994, Apud LEÃO, 2012).

A seguir é apresentado um quadro síntese dos planos governamentais implementados no Ceará no período comentado até aqui.

Quadro 03 – Comparativo dos Planos no Período de 1963 a 1987.

| | I PLAMEG | PLAIG | PLAGEC | PLANDECE | II PLAMEG | PLANED |
|-------------------|---|---|--|--|---|---|
| | 1963-1967 | 1967-1971 | 1971-1975 | 1975-1979 | 1979-1983 | 1983-1987 |
| | <i>Virgílio Távora</i> | <i>Plácido Castelo</i> | <i>Cesar Cals</i> | <i>Adauto Bezerra</i> | <i>Virgílio Távora</i> | <i>Gonzaga Mota</i> |
| Foco | Instrumento de mudanças estaduais. | Fortalecer a infraestrutura estadual. | Alinhamento à política de integração nacional. | Identificar as potencialidades estaduais. | Qualidade de vida do povo cearense. | Valorização do homem cearense. |
| Caráter | Eminentemente indicativo (ordenação dos investimentos). | Obras nos setores de energia, telecomunicações e saneamento | Projetos que pudessem ser amparados pelo Governo Federal. | Metas adequadas ao II PND em nível federal. | Compatibilização com o Sistema Nacional de Planejamento | Crescimento econômico com ações de curto prazo. |
| Economia | Fragilidade econômica, Subordinação à União. | Produção algodoeira. | Pólos têxteis, couro, frutas, pesca e eletroeletrônicos. | Integração da economia local à regional e nacional. | Esgotamento do “modelo” econômico. | Conjuntura econômica desfavorável. |
| Objetivos | - Projetos estruturantes visando a infraestrutura para a indus- | - Fortalecer uma sólida infraestrutura estadual; - Ampliar o | - Aumentar renda per capita; - Aumentar oportunidades de emprego; | - Acelerar o crescimento e a renda interna; - Minorar as disparidades | - Redução das disparidades entre estados. - Criação de pré-condições à | - Melhoria das condições de vida e bem-estar. - Distribuição |
| Órgãos | BEC, CODEC, SUDEC. | COCAB, BANDECE, CODAGRO, FADEC, SEPROCE. | FUNDECE, FUSEC. | NUTEC, CDI, IPLANCE. | INEINF-CE. | |
| Resultados | - Energia de Paulo Afonso; - Fábrica de Asfalto; - Projeto do | - Estrada do Sol; - Potencializar a produção de caju; - Desenvolvi- | - Construção do Centro de Convenções; - Reconstrução de cidades | - Interceptor Oceânico; - Emissário Submarino e Estação | - Projetos de alcance social - Consolidação do parque industrial. | Empreguismo e reajustes salariais incompatíveis com a dispo- |

Fonte: Leão (2012), adaptado.

O quadro ilustra a descontinuidade do planejamento público no Estado do Ceará, onde não se verifica um planejamento a longo prazo, o que acontece é uma quebra na maneira de planejar que muda a cada governo. Há também uma forte dependência do estado quanto a captação de recursos junto a União ou a órgãos de financiamento internacional para financiar obras e outros programas do governo do estado do Ceará.

Essa dependência tem como gênese a frágil situação econômica do estado, problema que apesar dos esforços se arrasta há décadas.

4.2. Governos das mudanças

O período compreendido aqui como Governos das mudanças começa com a eleição de Tasso Ribeiro Jereissati ao governo do estado do Ceará, seguido da eleição de Ciro Gomes como seu sucessor e logo depois os dois mandatos consecutivos de Tasso como governador. Conforme Mesquita (2007) a longa permanência de um grupo político à frente do governo estadual é curiosamente um advento pós-redemocratização de 1985.

Para Mesquita (2007) o lançamento da candidatura de Tasso Jereissati em 1986 foi encaminhamento de importantes encontros temáticos organizados pelo Centro industrial do Ceará – CIC e pela Federação das Indústrias do Ceará – FIEC. A candidatura de Jereissati apoiada principalmente por empresários cearenses ligados ao CIC, também apelou para um discurso participativo e foi apoiado por uma ampla frente de partidos políticos, o que afetou a formação de sua equipe de governo.

Vencida a eleição, o secretariado do primeiro governo de Tasso Jereissati (1987-1990) foi constituído principalmente com membros participantes do CIC, instituição que contava com técnicos das mais diversas orientações políticas. Além disso, a própria eleição de Tasso foi marcada pela vitória de uma ampla frente de partidos políticos, formada pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB, Partido Democrata Cristão – PDC, Partido Comunista do Brasil – PC do B e Partido Comunista Brasileiro – PCB (MESQUITA, 2007, p. 68).

Quanto à participação social no governo, apesar de ter havido algumas iniciativas, reconhece-se que a bandeira da maior participação popular apregoada na campanha eleitoral não foi devidamente priorizada na primeira passagem de Tasso Jereissati pelo governo estadual (MESQUITA, 2007, p. 69).

Ainda na segunda metade do governo mudancista tentou-se, sem êxito, implantar um fórum permanente de discussão das políticas públicas, o Pacto de Cooperação, mas a falta de apoio do governo estadual impediu a implementação dessa idéia. Todavia, o Pacto de Cooperação surge no primeiro ano de governo da gestão Ciro Gomes (1991-1994), pois esse contava com um amplo apoio político (MESQUITA, 2007). Sobre essa experiência temos:

A experiência do Pacto de Cooperação tem sido nos últimos anos um importante espaço comunicativo, principalmente entre o governo estadual e membros organizados da sociedade civil cearense. Sabe-se que a concepção do pacto buscava dar continuidade aos debates promovidos pelas lideranças do CIC com o governo estadual, mas a inserção de outros atores (prefeituras, secretarias de estado, universidades e institutos de pesquisas, entre outros) ampliou os horizontes desse espaço comunicativo, o que vem resultando numa discussão mais plural sobre as políticas públicas locais. Vale ressaltar que o fato de a implementação do Pacto de Cooperação ter ocorrido no governo Ciro Gomes não que dizer que sua gestão foi mais democrática do que a de Tasso Jereissati, contudo, acredita-se que o estilo mais político de Ciro em contraposição à racionalidade técnica de Tasso tenha favorecido a negociação de criação do Pacto de Cooperação (MESQUITA, 2007, p. 69).

O movimento do governo das mudanças incentivou a criação de diversos tipos de organizações civis, organizações de produtores por exemplo. Criou-se um conjunto de instituições participativas locais: Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável e alguns conselhos de saúde e de assistência social (AVRITZER, 2007). Ainda sobre participação social, o autor salienta:

Tasso e Ciro estabeleceram “incentivos à descentralização do poder decisório, em especial através de projetos de combate a pobreza financiados pelo Banco mundial. Nesse sentido, temos, claramente, um segundo caso de participação onde o papel incentivador do Estado e de agências internacionais parece ser decisivo” (AVRITZER, 2007, p.20).

Na visão de Sousa (2007) o governo das mudanças trouxe para o executivo estadual uma série de mudanças de orientação neoliberal:

A ascensão ao poder de um restrito grupo empresarial no governo do Estado do Ceará inaugurou uma outra fase na condução do executivo, cujo lema passou a ser a racionalização administrativa, a geração de superávits fiscais e a redução da participação do Estado como alocador de recursos e fatores e produtor de determinados bens e serviços.

As conjunturas política e econômica, internacional e nacional, de pseudomodernização do Estado, procurando eliminar formas autoritárias de clientelismo, cuja expressão maior no Ceará se creditava aos governos dos “coronéis”, bem como a apologia ao neoliberalismo e à globalização da economia, contribuíram sobremaneira para as mudanças verificadas (SOUSA, 2007, p. 603).

A lógica dos governos anteriores que caracterizava um estado desenvolvimentista, com forte intervenção do Estado na economia, começa a ser desconstruída dando espaço para o novo jeito de fazer política dos jovens empresários do CIC, que pode ser ilustrada

através do “enxugamento” da máquina administrativa e de privatizações de empresas, ou seja, da redução da intervenção direta do Estado na economia, segundo os preceitos neoliberais – e na maximização do Estado como promotor do desenvolvimento econômico. Para tanto, era necessário primeiramente imprimir reformas no campo administrativo-financeiro, a fim de abrir espaço para a função promotora referida há pouco (SOUSA, 2007, p. 607).

Tasso Jereissati lança Ciro Gomes candidato a Prefeito de Fortaleza em 1988, logrando vitória por uma pequena margem de votos. Entretanto, na campanha para governador de 1990, a situação seria outra: Ciro Gomes vence já no primeiro turno (GONDIM, 1995). As reformas administrativas iniciadas com Tasso foram consolidadas como lei em 1991 no governo de Ciro.

Nas eleições de 1994, Tasso Jereissati também saí vitorioso no primeiro turno e é eleito novamente governador do Ceará, sendo reeleito para o seu terceiro mandato em 1998, ano que foi marcado pela possibilidade de reeleição para os cargos majoritários no Brasil, fato que se concretizou tanto no plano estadual como no federal, com a vitória do presidente Fernando Henrique Cardoso (MESQUITA, 2007).

Muito criticado em sua primeira gestão, na qual os pilares de seu governo privilegiaram a modernização administrativa e o saneamento das contas públicas, o segundo e o terceiro governos de Tasso foram marcados pela organização dos conselhos municipais e regionais para a discussão das políticas públicas ligadas às temáticas da educação, saúde e recursos hídricos, entre outras (MESQUITA, 2007)..

É nesse contexto que o estado do Ceará vivencia o maior número de experiências de compartilhamento do poder decisório, especialmente as incentivadas pelas instituições governamentais. Destaca-se como um marco nesse processo a concepção do Projeto São José, cuja ação foi parte integrante dos programas do Banco Mundial para combate à pobreza no Brasil.

Uma das características primordiais dessa experiência consistiu em, através da formação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Sustentável – CMDS, as esferas públicas municipais poderem obter recursos públicos destinados à redução da pobreza, como os investimentos realizados em obras de infraestrutura de serviço público – eletrificação e abastecimento d’água, por exemplo (MESQUITA, 2007, p. 70).

4.3. Governo Lúcio Alcântara

Em 2003 Lúcio Alcântara passa a governar o Ceará, médico e filho de um ex-governador, Lúcio fazia parte do grupo político de Tasso. Nesse governo inaugura-se uma nova forma de planejamento no estado do Ceará: a Gestão por Resultados (GPR). Essa metodologia buscava consolidar e aperfeiçoar um novo modelo integrado de planejamento, orçamento e gestão por programas, visando tornar a administração pública menos burocrática e mais gerencial, focada nos problemas da sociedade e comprometida com resultados (CEARÁ, 2006).

Entre as inovações presentes do referido modelo de planejamento, estão o planejamento voltado para programas, com indicadores quantitativos definidos e a revisão anual do plano.

Segundo documento publicizado pelo governo, de acordo com a nova metodologia adotada, constituem objetivos do Plano Plurianual:

- 1) Organizar em programas todas as ações do Governo que resultem em bens ou serviços para atendimento das demandas da sociedade;
- 2) Assegurar que os programas estejam alinhados com a orientação estratégica do Governo e compatíveis com a previsão de disponibilidade de recursos;
- 3) Em relação aos orçamentos anuais, proporcionar alocação de recursos compatível com os objetivos e diretrizes estabelecidos no Plano e como desempenho obtido na execução dos programas;
- 4) Melhorar o desempenho gerencial da administração pública, tendo como elemento básico a definição de responsabilidade por custos e resultados;
- 5) Estimular as parcerias para diversificar as fontes e alavancar os recursos necessários aos programas, com vistas a ampliar seus resultados;
- 6) Permitir aos gerentes a avaliação de desempenho dos programas tendo por base os objetivos, metas e aperfeiçoamento contínuo dos programas e do Plano;
- 7) Criar condições para a melhoria contínua e mensurável da qualidade e produtividade dos bens e serviços públicos;
- 8) Oferecer elementos para que as ações de controle interno e externo possam, em termos físicos e financeiros, relacionar a execução dos programas aos resultados da atuação do Governo;
- 9) Explicitar a distribuição regional das metas e gastos do Governo;
- 10) Dar maior transparência à aplicação dos recursos públicos e aos resultados obtidos;
- 11) Compatibilizar a alocação dos recursos orçamentários com a capacidade e geração de resultados do programa (CEARÁ, 2006, p. 6).

Para a elaboração do Plano Plurianual 2004-2007 segundo o novo modelo de planejamento serão desenvolvidas as seguintes ações: (I) estudos de cenários macroeconômicos para o período do PPA; (II) orientação estratégica do governo - plano de governo; (III) definição da metodologia de elaboração do PPA com manualização;

(IV) treinar as equipes setoriais; (V) elaborar propostas setoriais; (VI) consulta regional; (VII) consolidar o PPA; (VIII) elaboração da Mensagem e do Projeto de Lei; (IX) encaminhar o Projeto de Lei à Assembléia Legislativa; (X) processo legislativo (CEARÁ, 2006).

O PPA compõe-se basicamente de dois grandes módulos. O primeiro chamado de Base Estratégica, compreendendo uma retrospectiva histórica recente, um estudo dos cenários macroeconômicos, exposição das premissas do plano, dos eixos específicos, dos objetivos estratégicos e das linhas de ação. O outro módulo contém os programas que devem conter: objetivo, indicador, ação, metas físicas regionalizadas e metas financeiras regionalizadas (CEARÁ, 2006).

O Plano Plurianual no período em questão foi dividido em quatro eixos temáticos, as ações foram avaliadas anualmente e o PPA foi revisado. As avaliações tinham cunho principalmente quantitativo, ressaltamos também o fato de haver reuniões regionalizadas e treinamentos sobre a metodologia do plano.

O governo disponibilizou diversas publicações onde demonstrava a aplicação dos recursos do plano (vide exemplo na tabela 1), também enviava anualmente a Assembléia Legislativa um relatório de cunho eminentemente quantitativo dos resultados obtidos por cada programa previsto no plano.

Tabela 1: Plano Plurianual 2004-2007 - Demonstrativo consolidado, por ano, dos eixos de articulações.

| Eixos | 2004 | % | 2005 | % | 2006 | % | 2007 | % |
|---------------------------------------|----------------------|-----------|----------------------|----------|----------------------|----------|----------------------|----------|
| Eixo I - Ceará empreendedor | 1.543.707.221 | 25,5 2 | 1.642.506.232 | 26,46 | 1.955.354.792 | 30,02 | 1.794.734.851 | 27,60 |
| Eixo II - Ceará vida melhor | 3.640.023.889 | 60,1 7 | 3.692.775.503 | 59,50 | 3.644.753.487 | 55,95 | 3.742.309.216 | 57,55 |
| Eixo III - Ceará integração | 105.062.969 | 1,74 | 72.157.850 | 1,16 | 89.594.666 | 1,38 | 115.834.392 | 1,78 |
| Eixo IV - Estado a serviço do cidadão | 760.500.663 | 12,5 7 | 799.415.951 | 12,88 | 824.162.187 | 12,65 | 849.867.674 | 13,07 |
| Total Geral | 6.049.294.743 | | 6.206.855.537 | | 6.513.865.133 | | 6.502.746.134 | |

Fonte: SEPLAG.

Lúcio não obteve êxito em sua tentativa de reeleição, em 1 de outubro de 2006 o governador perde em primeiro turno para o candidato do PSB, Cid Gomes, que tinha o PT, do então reeleito presidente Lula, na coligação.

4.4. Governo Cid Gomes

Em 2007 toma posse o novo governador do Ceará, Cid Ferreira Gomes. A forma de planejamento, quanto à elaboração do PPA, foi semelhante a de seu antecessor, Lúcio Alcântara, o que se pode atribuir ao corpo técnico de funcionários públicos que compunham a Secretária de planejamento e Gestão – SEPLAG e ao Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE. Apesar do que foi posto, em sua mensagem a Assembléia legislativa o Governador afirma:

O Plano Plurianual 2008-2011 inaugura, nesta Gestão, um “novo jeito de fazer”, pois, conforme compromisso assumido por este Governo, seria feito de modo participativo, ouvindo as representações da sociedade, do poder local e do setor privado, e com enfoque regional, compreendendo as demandas coletivas e potencialidades das regiões do Estado (CEARÁ, 2007, p.7).

O PPA 2008-2011 foi dividido em três grandes eixos ou orientações estratégicas: Economia para uma vida Melhor, Sociedade Justa e Solidária, Gestão, Ética Eficiente e Participativa.

Quanto a concepção do plano, houve reuniões entre os órgãos que compunham o governo, após isso foram definidos os objetivos e metas estratégicas. Com a finalidade de envolver a população na elaboração foram feitas, no período de 17 de abril a 10 de maio, 13 Reuniões de Sensibilização.

Para dar continuidade ao processo de elaboração do PPA, foram feitas 13 reuniões de trabalho nas quais participavam delegados que representavam seus municípios em quantidade proporcional ao número de habitantes. É importante observar que dentre esses delegados, 40% representavam órgãos públicos, 40% representavam a sociedade civil e 20% representavam o segmento empresarial. Compareceram a essas reuniões cerca de 1.880 pessoas, entre secretários de Estado, convidados, representantes das equipes técnicas governamentais e delegados escolhidos por ocasião dos encontros de sensibilização (CEARÁ, 2007).

Logo após as reuniões foi realizado um trabalho no nível interno do Governo pelas secretarias setoriais de pré-análise de viabilidade técnica e financeira das propostas de ações apontadas nessas oficinas regionais (CEARÁ, 2007).

Foram realizadas ainda 8 reuniões nas macrorregiões do estado para consolidar as propostas mais relevantes para cada macrorregião e houve também a escolha de delegados para participar do Fórum Estadual do PPA Participativo e Regionalizado.

O número de participantes dessas ocasiões em que foi possível contribuir para a elaboração do plano de governo pode ser visualizado no quadro abaixo:

Tabela 2: Número de representantes regionais nos eventos do PPA

| Macrorregiões | Total de participantes da 1ª oficina | Total de participantes da 2ª oficina | Delegados eleitos para Fórum do PPA | Total de participantes do Fórum PPA |
|----------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|
| RMF | 230 | 117 | 42 | 32 |
| Litoral Oeste | 219 | 98 | 37 | 31 |
| Sobral/Ibiapaba | 216 | 172 | 37 | 28 |
| Sertão dos Inhamuns | 226 | 116 | 29 | 22 |
| Sertão Central | 279 | 107 | 32 | 27 |
| Baturité | 115 | 69 | 26 | 20 |
| Lit. Leste/Jaguaribe | 267 | 83 | 41 | 36 |
| Cariri/Centro Sul | 328 | 166 | 50 | 44 |
| Total | 1.880 | 928 | 294 | 240 |

Em 2010 Cid Gomes é reeleito governador, e aplica uma metodologia semelhante a já explicada anteriormente para a configuração do PPA 2012-2015, tendo, como principal instrumento de interlocução com a população, a realização de oficinas, “objetivando a priorização das ações e indicação de temas estratégicos” (IPECE, 2013, p. 29, Apud IPEA, s/d p. 35) para compor sua programação.

O ponto de partida para a construção do plano de governo utilizado para fins de campanha foi o documento intitulado “Ceará: diretrizes para o Plano de Governo”, elaborado formalmente pela coligação de partidos que apoiou o candidato eleito. Debatido ao longo do período eleitoral, tal documento resultou no Plano de Governo do período pós-eleição, cujas diretrizes estratégicas, estruturadas em eixos, serviram de balizamento para definição dos macro-objetivos e dos resultados a serem perseguidos ao longo da gestão governamental. Essas mesmas diretrizes estratégicas informaram também a elaboração da programação do PPA (IPECE, 2013, apud. IPEA, s/d p. 19).

No total, foram realizadas 17 oficinas nas sete macrorregiões do estado, sob a coordenação conjunta da SEPLAG/CE e da Vice-Governadoria, para as quais o governo convidou os diversos setores da sociedade – cidadãos, representantes das administrações municipais, sindicatos, organizações não governamentais etc. (IPEA, s/d).

A responsabilidade formal pela coordenação do processo de elaboração do PPA estadual compete à SEPLAG, essa coordenação configura-se, na prática, como uma articulação das atividades desenvolvidas pelas diversas secretarias, que são as responsáveis, em suas respectivas áreas de competência, pela formulação de programas

e ações para compor o plano. Para tanto, as diversas secretarias contam com uma Unidade Setorial de Planejamento (IPEA, s/d).

4.5. Governo Camilo Santana

O atual governador do Ceará, Camilo Sobreira de Santana, foi eleito governador em 2014. Camilo foi secretário no governo de Cid Gomes durante seus dois mandatos, a metodologia utilizada para a elaboração do novo Plano Plurianual, para o período de 2016 a 2019, foi semelhante às usadas por Cid e tem suas bases estabelecidas:

- 1) no modelo de Gestão Pública baseada no alcance dos resultados desejados pela sociedade, executando políticas e programas, privilegiando o foco em resultados, em detrimento da ótica centrada exclusivamente no gasto, priorizando ações e contemplando o senso distributivo na alocação dos recursos públicos;
- 2) no fortalecimento da participação cidadã na construção, execução, monitoramento e avaliação dos programas e projetos para os próximos quatro anos, promovendo a interação entre o Estado e o cidadão, com vistas à efetividade das políticas públicas, em um forte processo de planejamento participativo;
- 3) na promoção do desenvolvimento territorial, equilibrando a dimensão territorial, superando os desafios e potencializando as oportunidades regionais, a partir, sobretudo, de suas vocações; e
- 4) na intersetorialidade para a implementação de políticas setoriais articuladas, centradas em territórios, trazendo ganhos para a população, para a organização logística das ações definidas, superando a fragmentação das políticas públicas (CEARÁ, 2015, p. 22).

O plano de governo teve início ainda na época das eleições com a elaboração, pela chapa de Camilo, do documento “Diretrizes Gerais Para a Elaboração de um Plano de Governo”, uma exigência da legislação eleitoral e, ao mesmo tempo, um ponto de partida amplo, porém, incompleto para orientar e estimular o pensamento plural da sociedade civil e dos membros das instituições públicas (SANTANA, 2014).

Ainda em 2014, após as eleições, foi elaborado o “Documento síntese do processo de planejamento participativo” que reuniu além das propostas enviadas a Justiça Eleitoral, por meio do documento citado anteriormente, os anseios da sociedade que foram reunidos durante a campanha. Esse documento contou com a participação de cerca de seis mil pessoas, que participaram de aproximadamente cem reuniões (SANTANA, 2014).

Esse último documento foi consolidado após a realização de um debate com especialistas em planejamento participativo e desenvolvimento sustentável, com o objetivo de treinar os envolvidos no processo e de um seminário com duração de três dias que validou as propostas.

O Plano Plurianual se propõe a atender aos seguintes objetivos: I- Melhorar o desempenho gerencial da administração pública, tendo como elemento básico uma gestão pública baseada em resultados; II - Organizar em programas todas as propostas do Governo que resultem em bens ou serviços para atendimento das demandas da sociedade; III - Dar maior transparência à aplicação dos recursos públicos e aos resultados obtidos; IV - Explicitar a distribuição regional das entregas e gastos do Governo; V - Assegurar que os programas estejam alinhados com a orientação estratégica do Governo e compatíveis com a previsão de disponibilidade de recursos; VI - Permitir, por meio dos orçamentos anuais, a alocação de recursos compatível com os objetivos e iniciativas estabelecidas no Plano e com o desempenho obtido na execução dos programas; e VII - Estimular as parcerias para diversificar as fontes e alavancar os recursos necessários aos programas, com vistas a ampliar seus resultados (CEARÁ, 2015).

Conclusão

Primeiramente, ressaltamos a influencia do modelo de Estado no planejamento e, por conseguinte na execução das políticas públicas. Como exemplo, citamos o período da Era Vargas ao governo dos militares, cujo Estado tinha características

desenvolvimentistas, buscando viabilizar o aprofundamento do modelo capitalista, esse Estado usou um planejamento com estilo mais economicista e centralizado.

Ressaltamos a influência do Planejamento adotado pelo Governo Federal, no planejamento, em específico, do Ceará. Retomando o exemplo anterior, durante o período desenvolvimentista brasileiro, o Ceará adotou um planejamento que pudesse se inserir dentro dos projetos do Governo Federal que promoviam obras e outras estruturas que proporcionariam desenvolvimento.

Com a promulgação da Constituição de 1988 há mudanças na maneira de conceber o planejamento público, e ainda com os avanços na democracia esse planejamento passou a ser mais participativo. Cumpre observar que, as reformas administrativas, mesmo que tenham percorrido um caminho marcado por avanços e retrocessos, também contribuíram para tornar o processo do planejamento, assim como o monitoramento, execução e controle menos vulneráveis aos vícios do patrimonialismo, clientelismo e corporativismo.

Evidenciamos que o planejamento público no estado do Ceará, acompanha, de certa forma, o modelo de planejamento adotado pelo Governo Federal, não deixando de considerar, também, a influência de outros fatores.

É importante observar que há uma descontinuidade no planejamento, ou seja, não temos planejamento a longo prazo no Ceará. A cada governo ou gestão, a tendência é alterar o planejamento anterior, as diretrizes são alteradas, os programas descontinuados ou substituídos por outros etc. Essa característica é ilustrada até mesmo pelo nomes dos planos que trazem sempre menção a “mudança” ao “fazer melhor”, “fazer mais”, “um novo jeito de fazer”.

Enfatizamos também os esforços para estabelecer um planejamento participativo, que envolva cada vez mais a sociedade civil. Ainda assim concordamos com Sousa (2015) ao expressar-se sobre a participação social nos PPA's elaborados para vigorem nos anos de 2004 até 2015:

A análise dos três Planos Plurianuais, no que se refere ao objeto de estudo, nos induz a conjecturar sobre a ênfase “excessiva” que eles conferem à sua construção de forma participativa e democrática e no controle social e na transparência como vias de legitimação. Neste sentido, todos consideram que romperam com a forma autoritária, tecnocrática, centralizadora e conservadora do planejamento dito tradicional. O mais interessante é que os governos que se iniciam ressaltam sempre esta mudança de paradigma na concepção dos planos e no seu processo de implementação e gestão levando a

crer que até então predominava o modelo tradicional, passando uma conotação de “crítica” ao seu antecessor. Também é comum a utilização da metodologia de Gestão por Resultados, que aliás se insere no arcabouço neoliberal, o que parece no mínimo “ambígua” a mensagem de gestões participativas e socialmente progressistas .

Ora, sabe-se que com a redemocratização do país, como já tivemos a oportunidade de destacar em outro texto (SOUSA, 2007), afloram estas novas conotações, como participação social, transparência e probidade administrativa, descentralização etc. Do mais, os planos de governo estaduais seguiram o imperativo constitucional que no artigo 165 (BRASIL, 1988) define a regionalização na concepção dos PPAs, explicitando diretrizes, objetivos e metas da administração pública por meio de um processo de participação da sociedade civil. Portanto, não se constituiria necessariamente nenhum mérito governamental contemplar a participação e o controle social no planejamento e na gestão pública, ao contrário, isso se constitui mesmo uma obrigação, como determina outra máxima constitucional, de que “todo o poder emana do povo” (BRASIL, 1988). De qualquer forma, pode-se considerar que a consulta popular já se constitui um grande avanço no Brasil ao se considerar sua história política e de condução da esfera pública marcada pelo populismo, autoritarismo, clientelismo e patrimonialismo (SOUSA, 2015, p. 9-10).

Encerrando, colocamos que foram vistos avanços, apesar das críticas já mencionadas. O processo de planejamento no Ceará se tornou mais institucionalizado, há uma “metodologia base” bem como uma equipe técnica de funcionários públicos específica, o que de alguma forma resguarda as experiências de planejamento (o que não aconteceria se o planejamento fosse feito por uma consultoria externa como é o caso de outros estados). Enfatizamos também os esforços para estabelecer um planejamento participativo, que envolva cada vez mais a sociedade civil.

Referências

AVRITZER, Leonardo (Org.). **A participação social no Nordeste**. Belo Horizonte : Editora UFMG, 2007.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Presidência da República, 1988.

_____, Ministério da Fazenda. **Manual de contabilidade aplicada ao setor público (MCASP): exercício 2017**. 7. ed. Brasília : Secretaria do Tesouro Nacional, 2016. [Documento em PDF] Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/456785/MCASP+7%C2%AA%20edi%C3%A7%C3%A3o+Vers%C3%A3o+Final.pdf/6e874adb-44d7-490c-8967-b0acd3923f6d>>. Acesso em 22 de outubro de 2017.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. 1ª reimpressão. São Paulo : Editora 34; Brasília : ENAP, 1998.

CARDOSO Jr., José Celso. Transformações recentes na administração pública federal brasileira: Aspectos metodológicos, evidências históricas e dimensões relevantes de Análise. **Boletim de análise político-institucional** n. 12 | jul.-dez. 2017 Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – n.1 (2011) - . Brasília : Ipea, 2017. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=31345&Itemid=6>. Acesso em 28 de outubro de 2017.

CARDOSO Jr., José Celso (Org.); CUNHA, Alexandre dos Santos (Org.). **Planejamento e avaliação de políticas públicas**. Brasília : Ipea, 2015.

CARDOSO, Alessandra *et al.* **Manual de Formação em Orçamento e Direitos**. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2013.

CARNEIRO, Margareth F. Santos. **Gestão pública: o papel do planejamento estratégico, gerenciamento de portfólio, programas e projetos e dos escritórios de projetos na modernização da gestão pública**. Rio de Janeiro: Brasport, 2010.

CARNOY, Martin. **Estado e teoria política**. 3. ed. Campinas : Papirus, 1990.

CASTRO, Carmem Lúcia Freitas de, org.; AMABILE, Antônio Eduardo de Noronha, org.; GONTIJO, Cynthia Rúbia Braga, org. **Dicionário de políticas públicas**; Barbacena: EdUEMG, 2012. [Documento em PDF] Disponível em: <<http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/13076>>. Acesso em 02 de abril de 2017.

CAVALCANTI, Paula Arcoverde. **Sistematizando e comparando os enfoques de avaliação e de análise de Políticas Públicas: Uma contribuição para a área educacional**, Tese de doutorado, Universidade de Campinas, 2007.

CEARÁ, Secretaria do Planejamento e Coordenação. **Manual de elaboração do Plano Plurianual: instruções para a elaboração do PPA do estado do Ceará para o período 2004 a 2007**, SEPLAN : Fortaleza, 2006.

_____, Secretaria do Planejamento e Gestão. **Plano Plurianual 2008-2011**. Vol. 1, SEPLAG : Fortaleza, 2007.

_____, Governo do Estado do Ceará. **Plano Plurianual 2016-2019**. Vol. 1, SEPLAG : Fortaleza, 2015.

HOFLING, Heloisa de Mattos. **Estado e Políticas (Públicas) Sociais**, Cadernos Cedes, ano XXI, nº 55, novembro/2001.

IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Planejamento e Gestão governamental na Esfera Estadual: uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos PPAs**. Relatório de pesquisa. s/l. s/d.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**, 14. ed. ampliada, revista e atualizada - 2. reimpr. - São Paulo : Atlas, 2008.

GOMDIM, Linda M. P. Os "Governos das Mudanças" no Ceará: um populismo weberiano?. **XIX Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS) - GT Políticas Públicas**. Caxambu, 1995.

LEÃO, Fernando Antonio de Oliveira. **Planejamento como instrumento de gestão pública: uma análise dos planos de governo do estado do Ceará nos últimos 50**

anos. Dissertação. Mestrado Profissional em Economia - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2012.

MATIAS-PEREIRA, José. **Finanças Públicas: a política orçamentária no Brasil.** 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MATIAS-PEREIRA, José. **Finanças públicas: foco na política fiscal, no planejamento e orçamento públicos.** 6. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MEIRELES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro.** 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MESQUITA, Erle Cavalcante. **Participação, atores políticos e transformação institucional no Ceará.** In: AVRITZER, Leonardo (Org.). A participação social no Nordeste. Belo Horizonte : Editora UFMG, 2007.

PALUDO, Augustinho Vicente. **Administração pública: teoria e questões.** 2. Ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

SANTANA, Camilo Sobreira de. **Os 7 Cearás: síntese do processo de planejamento participativo para a elaboração do plano de governo.** Fortaleza, 2014.

SOBRAL, Felipe; PECI, Alketa. **Administração: Teoria e prática no contexto brasileiro.** São Paulo: Pearson, 2008.

[SOUSA, Fernando José Pires de](#). Transformações políticas e institucionais no Ceará: repercussões nas finanças públicas do estado. **Revista econômica do Nordeste**, v. 38, p. 602-621, 2007.

[SOUSA, Fernando José Pires de](#). **A Avaliação como Instância Fundamental do Planejamento e do Controle Social: o caso dos Planos Plurianuais-PPAs do Estado do Ceará-Brasil.** Relac. Lima-Peru, 2015.