



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

JOAQUIM LIBERATO MATOS NETO

AVALIAÇÃO DO PROCESSO CONCEPÇÃO DO PLANO PLURIANUAL 2016-2019
DO ESTADO DO CEARÁ

FORTALEZA

2021

JOAQUIM LIBERATO MATOS NETO

AVALIAÇÃO DO PROCESSO DE CONCEPÇÃO DO PLANO PLURIANUAL 2016-2019
DO ESTADO DO CEARÁ

Dissertação apresentada ao Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará, como requisito à obtenção do título de Mestre.

Área de Concentração: Desenho de Políticas Públicas.

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

FORTALEZA

2021

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)

M381a Matos Neto, Joaquim Liberato.

Avaliação do processo de concepção do plano plurianual 2016-2019 do estado do Ceará / Joaquim Liberato Matos Neto. – 2021.

110 f. : il. color.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Ciências Agrárias, Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas, Fortaleza, 2021.

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

1. Plano Plurianual. 2. Avaliação de Políticas Públicas. 3. Ceará. I. Título.

CDD 320.6

JOAQUIM LIBERATO MATOS NETO

AVALIAÇÃO DO PROCESSO DE CONCEPÇÃO DO PLANO PLURIANUAL 2016-2019
DO ESTADO DO CEARÁ

Dissertação apresentada ao Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará, como requisito à obtenção do título de Mestre.
Área de Concentração: Desenho de Políticas Públicas.

Aprovado em: 15/01/2021.

BANCA EXAMINADORA

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

Prof. Dr. Gil Célio de Castro Cardoso
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Fabio Maia Sobral
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Profª. Dra. Maria Helena Lima Sousa
Universidade Estadual do Ceará (UECE)

A Deus e aos meus pais.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, aos meus pais e aos meus familiares, aos meus amigos antigos e aos novos, que me fortaleceram durante o andamento do mestrado. Ao companheirismo dos meus colegas de turma e à dedicação dos meus professores.

Sou grato, em especial, ao meu orientador, Fernando Pires, pela amizade, compreensão e pela partilha de conhecimento. Aos professores que participaram das bancas de qualificação e de defesa desta dissertação, pelas observações e disponibilidade.

Expresso minha gratidão aos entrevistados e às pessoas que viabilizaram de alguma forma essa pesquisa, em especial agradeço ao Sr. Avilton Junior pela colaboração valiosa.

Quero registrar minha grata consideração citando o nome das pessoas que estiveram próximas e me deram forças para continuar e concluir esse trabalho, mesmo tendo passado por momentos tão difíceis: Lívia Xerez, Fernando Leão, Fabiano Andrade, Alano Costa, Vladnise Pinheiro, Tatieures Pires, Mara Severo, Camila Cordeiro, Luciano Medeiros, Rodrigo Oliveira.

“[...] mas temos de cultivar nosso jardim.”
(Voltaire, 2010, p. 135)

RESUMO

Este trabalho é uma avaliação de política pública e trata sobre a administração pública do estado do Ceará na atualidade, principalmente no que concerne ao planejamento público e tem como objetivo avaliar o processo de elaboração do plano plurianual 2016-2019 do referido estado. O plano plurianual - PPA é uma obrigação de todos os entes federativos, estabelecido pela Constituição Federal de 1988 (art. 165) e consiste em um planejamento de médio prazo, com duração de quatro anos, no qual são estabelecidas as diretrizes, objetivos e metas que serão perseguidas durante o período que inicia-se no segundo ano de governo do chefe do executivo e se encerra no fim do primeiro ano de mandato do seu sucessor, o qual deverá fazer um novo plano. Este trabalho consiste em uma avaliação de processos (COSTA E CASTANHAR, 2003) e tem como objeto a fase de elaboração do plano plurianual 2016-2019 do estado do Ceará. É uma pesquisa aplicada, apresentada na forma de estudo de caso e que utiliza-se de métodos qualitativos para a obtenção dos dados por meio de pesquisa bibliográfica, entrevistas abertas e levantamento de dados secundários, dentre outros métodos. Quanto à forma de avaliação, trata-se de uma avaliação *ex-post* do desenho da política pública. E está em sintonia com o paradigma pós-constructivista de Lejano (2012), buscando a compreensão e interpretação da política pública aliando o texto com o contexto. Os resultados da pesquisa são expostos através da análise dos documentos oficiais do Governo do Estado do Ceará, combinados com as narrativas dos entrevistados e também com confronto com referenciais teóricos e demais informações consideradas adequadas. Assim, essa pesquisa demonstra que o planejamento público do estado do Ceará tem avançado quanto à metodologia utilizada para elaborar o plano plurianual, no entanto, existem fragilidades no processo de participação dos cidadãos na elaboração do plano, na elaboração e acompanhamento dos indicadores, na definição de ações que consigam superar as dificuldades da intersetorialidade, das questões regionais e da escassez de recursos.

Palavras chaves: plano plurianual; avaliação de políticas públicas. Ceará.

ABSTRACT

This work is an evaluation of public policy that deals with the public administration of the state of Ceará today, mainly with regard to public planning and aims to evaluate the process of designing the 2016-2019 multiannual plan (plano Plurianual 2016-2019) of that state. The multiannual plan (Plano plurianual - PPA) is an obligation of all federal entities, established by the Federal Constitution of 1988 (art. 165) and consists of medium-term planning, with a duration of four years, in which the guidelines, objectives and goals that will be pursued during the period that begins in the second year of the chief executive's government and ends at the end of the first year of his successor, who must make a new plan. This work consists of an evaluation of processes (COSTA & CASTANHAR, 2003) and has as its object the elaboration phase of the 2016-2019 multiannual plan for the state of Ceará. It is an applied research, presented in the form of a case study and which uses qualitative methods to obtain data through bibliographic research, open interviews and survey of secondary data for treatment and statistical analysis, among other methods. As for the form of evaluation, it is an ex-post evaluation of the design of public policy. And it is in line with Lejano (2012) post-constructivist paradigm, seeking to understand and interpret public policy by combining the text with the context. The research results are exposed through the analysis of the official documents of the Government of the state of Ceará, combined with the narratives of the interviewees and also with confrontation with theoretical references and other information considered adequate. Thus, this research demonstrates that public planning in the state of Ceará has advanced in terms of the methodology used to prepare the multi-annual plan, however, there are weaknesses in the process of citizen participation in the preparation of the plan, in the preparation and monitoring of indicators, in the definition of actions that can overcome the difficulties of intersectoriality, regional issues and scarcity of resources.

Keywords: multiannual plan (plano plurianual); public policy evaluation; Ceará.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 -	Desenho das etapas da pesquisa.....	34
Figura 2 -	Categorias analíticas da pesquisa.....	35
Figura 3 -	Ciclo orçamentário.....	50
Figura 4 -	Capa do documento enviado à justiça eleitoral.....	55
Figura 5 -	Capa do documento “Os 7 cearás: propostas para o plano de governo”	63
Figura 6 -	Estrutura do PPA.....	67
Figura 7 -	Graus de participação.....	84

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 -	Eventos de validação da base estratégica do PPA 2016-2019 – eixos.....	72
Tabela 2 -	Oficinas de discussão dos resultados e indicadores dos temas.....	78
Tabela 3 -	Oficinas de discussão para elaboração dos programas.....	79
Tabela 4 -	Reuniões sobre a formulação dos programas.....	80
Tabela 5 -	Número de municípios, estimativa da população e área territorial por região.....	82
Tabela 6 -	Oficinas do PPA participativo e regionalizado.....	82

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Modelos teóricos para compreender as políticas públicas.....	19
Quadro 2 - Diferença entre avaliação e outros mecanismos de feedback.....	21
Quadro 3 - As quatro gerações da avaliação.....	25
Quadro 4 - Modalidades de avaliação.....	28
Quadro 5 - Critérios para a avaliação.....	29
Quadro 6 - Dimensões da avaliação de políticas públicas.....	30
Quadro 7 - Pontos de partida da pesquisa.....	31
Quadro 8 - Recortes da avaliação.....	32
Quadro 9 - Objetivos e questões de pesquisa.....	32
Quadro 10 - Técnicas de recolha de dados.....	34
Quadro 11 - Características das entrevistas.....	36
Quadro 12 - Teorias sobre a função Estado.....	39
Quadro 13 - Teorias da relação entre Estado e economia.....	40
Quadro 14 - Planejamento no Brasil (1930-85)	43
Quadro 15 - Planejamento governamental no Ceará (1963-87)	43
Quadro 16 - Ciclo orçamentário da União.....	49
Quadro 17 - Planos Plurianuais do Governo Federal.....	51
Quadro 18 - Planos Plurianuais do estado do Ceará.....	52
Quadro 19 - Propostas de campanha.....	56
Quadro 20 - Premissas do plano plurianual 2016 – 2019.....	65
Quadro 21 - Dimensões do plano plurianual 2016 – 2019.....	68
Quadro 22 - Elementos do plano plurianual 2016-2019.....	68
Quadro 23 - Etapas da elaboração do plano plurianual.....	69
Quadro 24 - Atributos dos eixos.....	70
Quadro 25 - Resultados estratégicos do PPA 2016-2019.....	71
Quadro 26 - Indicadores estratégicos do PPA 2016-2019.....	73
Quadro 27 - Temas estratégicos por eixo.....	75
Quadro 28 - Classificação dos temas estratégicos.....	76
Quadro 29 - Atributos dos temas estratégicos.....	76
Quadro 30 - Regiões de planejamento e respectivos municípios.....	81

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento.
BIRD	Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento.
BM	Banco Mundial.
EUA	Estados Unidos da América.
FMI	Fundo Monetário Internacional.
GABGOV	Gabinete do Governador
GPR	Gestão por Resultados.
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPECE	Instituto de Planejamento e Estratégia Econômica do Ceará.
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias.
LOA	Lei Orçamentária Anual.
NGP	Nova Gestão Pública.
PNAD	Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios
PPA	Plano Plurianual.
SCT	Secretaria da Ciência e Tecnologia
SEINFRA	Secretaria de Infraestrutura
SEMA	Secretaria do Meio Ambiente
SEPLAG	Secretária de Planejamento e Gestão
SESA	Secretaria da Saúde
SSP	Secretaria de Segurança Pública
STDS	Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
2	REFLEXÕES CONCEITUAIS E METODOLÓGICAS	17
2.1	Considerações sobre avaliação de políticas públicas como campo de estudos	17
2.2	Paradigmas e Avaliação de Políticas Públicas	22
2.3	Dimensões da avaliação de políticas públicas	26
2.3.1	<i>Pontos de partida para a avaliação</i>	26
2.3.2	<i>Definição dos recortes da avaliação</i>	27
2.3.3	<i>Elementos para a construção de uma metodologia de avaliação de políticas públicas</i>	29
2.4	Aspectos metodológicos desta pesquisa	31
3	CONTEXTOS DA POLÍTICA PÚBLICA	38
3.1	Aspectos gerais fundamentais e formação do Estado brasileiro até o período da República Velha	38
3.2	Estado brasileiro da revolução de 1930 até o fim da Ditadura Militar	42
3.3	Da reabertura política à atualidade: governabilidade, interesses e participação	44
4	AVALIAÇÃO DO PROCESSO DE CONCEPÇÃO DO PLANO PLURIANUAL 2016-2019 DO ESTADO DO CEARÁ	54
4.1	Processo eleitoral e construção da base do planejamento governamental	54
4.2	Metodologia de elaboração do plano plurianual	64
4.3	Percursos para a elaboração do PPA 2016-2019 do estado do Ceará	70
4.3.1	<i>Eixos (Os 7 Cearás)</i>	70
4.3.2	<i>Temas estratégicos</i>	74
4.3.3	<i>Participação</i>	81
4.3.4	<i>Panoramas Sociais e Econômicos</i>	86
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	87
	REFERÊNCIAS	90
	ANEXOS	97

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho trata sobre a administração pública do estado do Ceará na atualidade, principalmente no que concerne ao planejamento e orçamento público, sobretudo quanto ao processo de elaboração do plano plurianual 2016-2019 do referido estado.

O planejamento é uma obrigação do governo de cunho permanente e prevista em lei, é a forma da administração pública viabilizar todos os bens e serviços públicos demandados pela coletividade prevendo inclusive os meios pelos quais serão financiados (MATIAS-PEREIRA, 2008).

Alguns instrumentos legais são fundamentais no arcabouço do planejamento público, dentre estes instrumentos está o plano plurianual – PPA. O PPA é o planejamento de médio prazo, é um instrumento de planejamento de cunho oficial, estabelecido por lei e de natureza obrigatória que 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).

Analisar o processo de planejamento público de forma crítica se torna importante, pelo fato de apontar caminhos para o aperfeiçoamento do mesmo, visto que o Estado, por meio de suas ações, impacta à vida das pessoas diretamente através dos serviços, bens, incentivos, subsídios, etc. Todas essas ações possuem, impactos ambientais, sociais, econômicos e sem falar do custo de oportunidade perdido ao se optar por uma política pública em detrimento de outra. Conceber políticas públicas que atendam aos interesses da sociedade é um produto de um bom planejamento e da execução de um orçamento esmerado. As considerações de como o planejamento pode ser participativo e acatar as reais necessidades do povo é algo necessário para qualquer política pública.

Na intenção de contribuir para a discussão teórica e empírica no que diz respeito ao amplo tema do planejamento público este trabalho compreende os seguintes enfoques: tratar o caso específico do estado do Ceará no período em que o Plano Plurianual 2016-2019 foi concebido; focar na trajetória do referido plano no âmbito do poder executivo estadual; abordar o tema a partir da perspectiva da avaliação de processos (COSTA E CASTANHAR, 2003) e do paradigma pós-construtivista (LEJANO, 2012).

O referido PPA foi dividido em sete eixos temáticos, o que lhe deu a alcunha de “Os sete Cearás”, a saber: Ceará da Gestão Democrática por Resultados; Ceará Sustentável;

Ceará Pacífico; Ceará Acolhedor; Ceará de Oportunidades; Ceará do Conhecimento; Ceará Saudável.

A equipe da Secretária de Planejamento e Gestão – SEPLAG elaborou o documento inicial do PPA, ficando a cargo do Instituto de planejamento e estratégia econômica do Ceará - IPECE a elaboração do texto do PPA que contemplaria uma análise dos cenários global, nacional e regional.

A dimensão estratégica foi desenhada pela equipe da SEPLAG em conjunto com as unidades setoriais de planejamento das demais secretarias envolvidas. Assim, foi utilizado o modelo de gestão por resultados para a elaboração dos eixos, temas estratégicos, resultados e indicadores temáticos (CEARÁ, 2015, p. 15-17).

O resultado do trabalho descrito anteriormente em conjunto com a descrições detalhadas dos programas foram consolidados no Projeto de Lei do PPA 2016–2019, encaminhado à Assembleia Legislativa cumprindo o prazo previsto: 30 de setembro de 2015 (CEARA, 2015, p. 11).

Após a apreciação dos deputados estaduais e cumpridos os ritos legislativos o PPA torna-se a Lei estadual nº 15.929, de 29 de dezembro de 2015 (CEARÁ, 2015a).

Esta pesquisa se balizará na seguinte pergunta: O que se pode apreender do modelo de elaboração do Plano Plurianual 2016-2019 do Estado do Ceará? E tem o seguinte objetivo geral: Avaliar o processo de elaboração do plano plurianual 2016-2019 do estado do Ceará.

Para o alcance do referido objetivo geral, se apresentam os seguintes objetivos específicos: i) Analisar a evolução da relação do Estado, economia e sociedade no Brasil com vistas a compreender a evolução do planejamento governamental e seus desdobramentos em particular no estado do Ceará contextualizando suas particularidades quanto aos temas relacionados ao presente estudo; ii) Analisar a metodologia, as trajetórias e a estrutura do PPA 2016-2019; iii) Analisar a dimensão estratégica do PPA (resultados e indicadores estratégicos dos 7 eixos; resultados e indicadores temáticos; e contextos sociais e econômicos) no que se refere a sua coerência interna e à capacidade de orientar adequadamente as ações governamentais de forma a atender às necessidades da população cearense; iv) Analisar como aconteceu a participação no contexto de elaboração do PPA 2016-2019.

O capítulo intitulado “Reflexões conceituais e metodológicas” discute questões-chave para o esclarecimento do rigor teórico-metodológico da presente pesquisa. Se faz necessário devido a diversidade de pensamentos quanto às metodologias empregadas para avaliar políticas públicas. E situa o leitor quanto às opções metodológicas empregadas neste trabalho.

O capítulo a seguir, “Contextos da política pública”, abrange temas que correspondem aos contextos que fundamentam teoricamente o presente estudo, concentrando-se na formação do Estado brasileiro e nas questões referentes ao planejamento público. Serão abordadas, entre outras questões, a inserção do Brasil no contexto da Nova Gestão Pública e explicações sobre os conceitos-chaves dessa dissertação. Pretende ainda caracterizar o Ceará como local do estudo, destacando suas especificidades e sua história focando nas questões referentes ao planejamento público recente.

O quarto capítulo faz uma avaliação do PPA 2016-2019, explicitando as diretrizes, metas e objetivos do plano. Pretende-se, também, expor os “caminhos” percorridos para a concepção do plano, em diversas esferas: junto com a sociedade civil, no Legislativo e no dentro do Executivo.

Na sequência seguem o capítulo referente às considerações finais, seguido das referências, bem como dos anexos.

2 REFLEXÕES CONCEITUAIS E METODOLÓGICAS

Ao iniciar esse capítulo que delimitará o percurso metodológico da presente pesquisa é importante destacar alguns pontos que fazem parte da construção do entendimento do campo teórico da avaliação de políticas públicas. Como se trata de algo ainda em construção e formado por pesquisadores de diversas áreas é natural que as diversas perspectivas teóricas tenham pontos de divergência, ou até mesmo abordagens concorrentes na maneira de fazer ciência.

Assim, serão apresentados alguns pontos que situam as opções do pesquisador dentro do campo da avaliação. Desse modo, apresenta-se sucintamente, primeiro a defesa de uma forma de fazer ciência mais aberta, atenta aos anseios da sociedade, e voltada ao entendimento e a intervenção na realidade, destacando o pensamento de Santos (2008). Nessa perspectiva ressalta-se o paradigma hermenêutico de Lejano (2012).

São elencadas algumas dimensões que caracterizam algumas possíveis escolhas referentes à avaliação de políticas públicas. Por fim, são elencadas as opções metodológicas desta pesquisa tornando claros os seus limites e propósitos, as ferramentas de recolha e os procedimentos de análise dos dados.

2.1 Considerações sobre avaliação de políticas públicas como campo de estudos

Antes de abordar especificamente a questão da avaliação de políticas públicas é fundamental a discussão sobre políticas públicas.

Política pública pode ser considerada como uma ação coordenada para a resolução de uma demanda da sociedade. A partir dessa definição sem sofisticação pode entender que as políticas públicas podem remontar às primeiras sociedades. Mas, quando consideramos políticas públicas como campo de estudos, os principais marcos teóricos são recentes.

Um dos principais marcos para o estabelecimento das políticas públicas como ciência foi a publicação, em 1951, da obra “The Policy Sciency”, de Lasswell, que traz pela primeira vez as ideias do que hoje consideramos como políticas públicas (DELEON, 2006).

Souza (2006) observa que a área de políticas públicas teve quatro grandes fundadores: H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton, que desenvolveram estudos entre os anos de 1930 a 1960, os quais foram os pontos de partida principais para as teorias que cercam o campo de estudo das políticas públicas. Na perspectiva de Araújo & Rodrigues (2017, p. 16) “os quadros teóricos que dominaram o campo da análise das políticas públicas, a partir dos anos 60, derivam da combinação das abordagens lançadas por estes autores”.

É relevante considerar alguns precedentes que, de certa maneira, constituíram as bases para a análise de políticas públicas como é o caso do evento da Segunda Guerra Mundial, durante a qual os EUA convocaram um expressivo número de economistas, cientistas políticos, pesquisadores operacionais, psicólogos, entre outros profissionais das ciências sociais para assessorá-los (DELEON, 2007).

Soma-se ao exposto as considerações de Araújo & Rodrigues (2017, p. 13) “assistia-se ao alargamento das áreas de intervenção do estado na resolução de problemas, exigindo crescentemente informação sobre os mais variados setores, da educação à saúde, aos transportes e planeamento urbano, à defesa e segurança”.

Bilhim (2016, p. 2) defende que na década de 1980 o estudo das políticas públicas “chegou a ser a área mais importante da administração pública, usando, por um lado, conceitos oriundos das diversas ciências sociais e, por outro, recorrendo à perspectiva de processo que envolve um conjunto complexo de elementos”, os quais podem ser resumidos na interação de três grandes grupos de atores: políticos, grupos de interesse e burocratas/dirigentes superiores da administração.

Já quanto ao conceito, este não é consensual, a seguir serão apresentados alguns conceitos que contêm contribuições importantes sobre o tema.

Segundo Hofling (2001, p. 31) políticas públicas são entendidas como o “Estado em ação”, “é o Estado implantando um projeto de governo, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade”.

Secchi (2013, p. 2) considera que “política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público”.

Castro (2012, p. 390) considera que políticas públicas são decisões que “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 do desenvolvimento de variados mecanismos de participação no processo decisório”.

No entendimento de Cardoso (2013, p. 55) “políticas públicas transformadoras e emancipadoras devem ser, em si mesmas, processos pedagógicos promotores de direitos, de forma que proporcionem o avanço rumo à cidadania plena”. Nessa perspectiva a autora expõe o conceito de políticas públicas populares e integradas:

“são políticas que pressupõem que, desde a concepção, passando pela execução e avaliação, devam ser realizadas de forma participativa, permeadas por processos educativos que se preocupem com a intersetorialidade de ações de diversas áreas com o território e com a sustentabilidade socioambiental” (CARDOSO, 2013 p. 56).

Araújo e Rodrigues (2017) discutem a forma de entender as políticas públicas tendo como base quatro modelos: o modelo sequencial ou do ciclo político; o modelo dos fluxos múltiplos; o modelo do equilíbrio interrompido; e o modelo do quadro teórico das coligações de causa ou de interesse.

Quadro 1 – Modelos teóricos para compreender as políticas públicas.

Modelos	Ideia Principal	Autores	Contribuições	Críticas
Modelo sequencial	Política pública como um processo que se desenvolve por etapas em um ciclo político que se repete.	H. D. Lasswell ¹ D. Easton ² C. O. Jones ³	Criação de mapas conceituais orientadores para a análise de políticas públicas.	Cria uma visão artificial do processo político.
Metáfora dos Fluxos múltiplos	Procura explicar como os problemas captam a atenção pública e entram na agenda política.	J. Kingdon ⁴	Modelo baseado em três fluxos: dos problemas, das políticas e da política.	Não considera a interdependência dos fluxos. Pouca atenção ao contexto institucional.
O modelo do equilíbrio interrompido	Os processos políticos são caracterizados por instabilidade e incrementalismo.	F. Baumgartner ⁵	Explica os períodos de estabilidade e as mudanças nas políticas e nos arranjos institucionais.	Modelo <i>bottom up</i> que não considera as relações causais das agendas políticas.
Quadro teórico das coligações de causa ou de interesse	Para compreender o desenvolvimento do processo político é preciso recorrer aos conceitos como o sistema de crenças, subsistema político, coligação de causas e mediadores políticos.	P. Sabatier ⁶	Apresenta uma alternativa ao modelo baseado em etapas e propõe uma síntese e integração das abordagens <i>top-down</i> e <i>bottom-up</i> .	Complexidade em sistematizar e pôr em prática todas as proposições do modelo.

Fonte: Elaborado pelo autor baseado em Araújo e Rodrigues (2017).

Os modelos apresentados no Quadro 01 ilustram a diversidade das abordagens existentes e a amplitude do campo de políticas públicas, que tem influência da ciência política, administração pública, direito, ciências sociais dentre outros. Em outra perspectiva observa-se que não existe um método consensual para explicar como são originadas as políticas públicas.

Sendo assim, cada modelo apresentado entende a dinâmica da formação e consolidação das políticas públicas a partir de diferentes pressupostos, considerando diferentes elementos nas análises, demonstrando a multiplicidade de pontos de vista possíveis.

¹ Lasswell, Harold D. (1948), *The Analysis of Political Behavior. An Empirical Approach*, Londres, Routledge and Kegan Paul.

Lasswell, Harold D. (1956), *The Decision Process. Seven Categories of Functional Analysis*, College Park, MD, University of Maryland Press.

² Easton, David (1957), "An approach to the analysis of political systems", *World Politics*, 9 (3), pp. 383-400.

³ Jones, C. O. (1984), *An Introduction to the Study of Public Policy*, Monterey, CA, Brooks Cole Publishing (3ed).

⁴ Kingdon, John W. (2011), *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Boston, Longman (2.ª edição revista).

⁵ Baumgartner, Frank R., Martial Foucault, e Abel François (2012), "Public budgeting in the EU Commission: a test of the Punctuated Equilibrium Thesis", *Politique Européenne*, 38, pp. 70-99.

⁶ Sabatier, Paul A. (1998), "The Advocacy Coalition Framework: revisions and relevance for Europe", *Journal of European Policy*, 51, pp. 98-130.

Passando agora a analisar mais um ponto de fundamental importância com relação às políticas públicas, qual seja o ciclo de políticas públicas, Raeder (2014, p. 127) argumenta:

“o ciclo de políticas públicas se apresenta como uma ferramenta analítica que contribui para tornar clara e didática a discussão sobre o tema. As críticas alertam para a necessidade de não se considerar as fases como rígidas etapas sequenciais, ou seja, é possível que as sequências se alternem e as fases se misturem. Sendo assim, mais importante do que a sequência que o ciclo apresenta é o entendimento de que a política pública é composta por estágios que possuem características específicas”.

Para Raeder (2014) o ciclo de políticas públicas é composto por cinco fases: (1) percepção e definição de problemas; (2) formação da agenda decisória; (3) formulação de programas e projetos; (4) implementação das políticas delineadas; (5) monitoramento e avaliação das ações planejadas. O autor faz ainda um apanhado dos diversos posicionamentos e modelos de ciclos (RAEDER, 2014).

O conceito de avaliação de políticas públicas pode ser expandido para além da ideia do ciclo de políticas públicas. A seguir apresenta-se algumas questões fundamentais sobre a avaliação de políticas públicas.

A avaliação de políticas públicas começa a consolidar-se como campo de estudos inicialmente nos EUA na década de 1950, bem como na Europa em meados da 1970 e no caso do Brasil entre as de 1980 e 1990 (TREVISAN e BELLEN, 2008).

O campo da análise ou avaliação de políticas públicas configurar-se de forma inicial nos EUA após a II Guerra Mundial, por ocasião da demanda por parte do governo norte americano de estudos envolvendo especialistas de diversas áreas com o objetivo de reunir informações que subsidiassem a tomada de decisão quanto aos investimentos públicos mais eficientes e eficazes (ARAÚJO E RODRIGUES, 2017; DELEON, 2007).

Segundo Trevisan e Bellen (2008) a avaliação de políticas públicas no Brasil tem seu momento de maior expressão na década de 1980 impulsionada por três fatores. O primeiro fator é o deslocamento da agenda pública do modelo brasileiro de desenvolvimento, que se desvinculava do modelo conservador da ditadura militar e passava adotar um modelo voltado à descentralização, participação, transparência e redefinição das relações público-privado. Em segundo lugar associou-se o estudo das políticas públicas à solução aos obstáculos que impediam a consecução de políticas públicas de caráter social, e, por fim, a tendência mundial de reforma do Estado.

Avaliar significa atribuir valor, embora não exista consenso para o conceito de avaliação entre os estudiosos da área. A variedade de disciplinas pode justificar a multiplicidade

de definições, além disso, existem questões ligadas as instituições, executores, necessidades e clientes presentes no universo da avaliação (ALA-HARJA e HELGASON, 2014).

Langbein (2012, p. 3) conceitua a avaliação de políticas públicas da seguinte maneira: “consiste na aplicação dos métodos de investigação empírica das ciências sociais ao processo de julgamento da efetividade das políticas públicas, programas ou projetos, assim como da sua gestão e implementação, para efeitos de tomada de decisão”.

Ala-Harja e Helgason (2000, p. 5) definem a avaliação de políticas públicas como “uma análise sistemática de aspectos importantes de um programa e seu valor, visando fornecer resultados confiáveis e utilizáveis”.

É importante diferenciar a avaliação de políticas públicas de alguns instrumentos de feedback (Quadro 01), pois embora a avaliação possa ser utilizada como um mecanismo de feedback, nem todo mecanismo de feedback tem todas as características de uma avaliação de política pública.

Quadro2 - Diferença entre avaliação e outros mecanismos de feedback.

Mecanismo de <i>feedback</i>	Avaliação
Estudos científicos – trabalhos que seguem o conjunto das normas básicas que têm o rigor da ciência, ou seja, um método usado para a pesquisa e comprovação de um determinado conteúdo.	As avaliações se centram no uso prático da informação.
Auditoria tradicional – é uma revisão das demonstrações financeiras, sistema financeiro, registros, transações e operações de uma entidade ou de um projeto.	As avaliações analisam os gastos públicos a partir de pontos de vista mais amplos, questionando, até mesmo, a propriedade dos objetivos do programa, bem como a eficácia e eficiência de sua satisfação (a distinção entre auditoria e avaliação geralmente não é clara).
Monitoramento - consiste em acompanhar a execução dos objetivos, deve ser realizado com base em indicadores.	As avaliações geralmente são conduzidas como parte de um esforço único e buscam reunir informações aprofundadas sobre o programa em questão, embora a existência de sistemas regulares e eficientes de monitoramento seja necessária como base para o desenvolvimento de avaliações bem-sucedidas.
Mensuração de desempenho - é voltada ao estudo do conjunto de indicadores utilizados para medir a eficiência e eficácia das atividades organizacionais, ou de um projeto.	As avaliações procuram ir além: buscam encontrar explicações para os resultados observáveis e entender a lógica da intervenção pública (contudo, sistemas de mensuração de desempenho, se eficientes, podem caracterizar, sobretudo nos Estados Unidos, uma forma de avaliação).
Análise das políticas - Essa análise das políticas às vezes é definida como uma avaliação prévia, para o estudo de políticas possíveis no futuro.	As avaliações estão centradas na análise <i>ex-post</i> .

Fonte: Adaptado de Ala-Harja e Helgason (2000).

Uma vez feita essas diferenciações em conjunto com os temas apresentados anteriormente é importante tecer considerações sobre a forma de realizar avaliações de políticas públicas, considerando essa prática como ciência.

2.2 Paradigmas e avaliação de políticas públicas

Nesse tópico, a primeira questão posta é uma rápida discussão sobre o que é ciência e qual o seu propósito, a qual é importante para a compreensão do que é proposto adiante com relação aos paradigmas da avaliação, pois trata de um arcabouço teórico que explica e dimensiona o tema.

Para Andery (1988) ciência é uma das formas de conhecimento produzidas pelo homem e é marcada pelas relações de trabalho e produção assim como as demais formas de conhecimento produzidas pelo homem ao longo da história (senso comum, filosófico, teológico, estético, etc.). Assim, a ciência é condicionada pelas necessidades materiais da humanidade, ao mesmo tempo que nelas interfere. Nessa perspectiva, tem-se que a ciência se desenvolve conforme os contextos nos quais se insere, sendo preponderante a forma de produção da sociedade.

Lakatos (2010, p. 62) define ciência como “uma sistematização de conhecimentos, um conjunto de proposições logicamente correlacionadas sobre o comportamento de certos fenômenos que se deseja estudar”. Ainda segundo a autora, as ciências possuem: objetivo ou finalidade, função e objeto.

O físico teórico americano Thomas Kuhn, em seu livro “A estrutura das revoluções científicas”, publicado inicialmente em 1962 pela Universidade de Chicago, mostra como a ciência, descrita por ele como “normal”, se desenvolveu a partir da sistematização dos conhecimentos obtidos ao longo do tempo, por meio da pesquisa firmemente baseada em uma ou mais realizações científicas passadas. Kuhn (2013) chama a atenção para as diversas lacunas que a “ciência normal” não considera. O hermetismo da “ciência normal” limita e desconsidera outras formas de saber. Esse autor alerta para a importância de ultrapassar paradigmas e abrir caminhos para revoluções na forma de fazer ciência

Considerando o que foi posto, é prudente colocar que não existe um único método de fazer ciência (ou um método mais correto), a ciência nunca foi estanque, ela se transforma, é transformada, avança para atender interesses, é tolhida para manter o *status quo*, muda e rompe paradigmas, estabelece novos padrões, critica, é posta à prova, permite descobertas e perde-se no tempo.

A ciência pode ser ilustrada como a feitura de mosaicos, compostos ao longo do tempo à várias mãos e por pequenas peças que, em certa altura, à medida que se juntam, permitem que sejam atribuídos padrões e significações. Essa construção da ciência permite diferentes concepções, dá espaço a interpretações diversas, abarca diferentes métodos e metodologias que se aliam formando paradigmas. É bom salientar a pluralidade desses paradigmas e sua coexistência, o que configura uma ciência multifacetada, dessa maneira, pode-se acreditar que não haja uma ciência única, unânime, absoluta.

Considerando a heterogeneidade a respeito da ciência, conforme exposto anteriormente, é possível considerar que existe mais de uma forma de “fazer ciência”, essa diversidade pode ser verificada quando admitimos a existência de paradigmas.

Chizzotti (2014, p. 14-15) explica que o conceito de “paradigma” é um dos mais difundidos para diferenciar as concepções e práticas que se forjaram no decurso da história, assim, os paradigmas são formados “a partir de ideias, concepções e modelos de investigação que, adotados por pesquisadores renomados e seus discípulos, tornarem-se exemplares para a atividade científica”.

Kuhn (2013, p. 115) considera que paradigma é como “um conjunto de ilustrações recorrentes e quase padronizadas de diferentes teorias nas suas aplicações conceituais, instrumentais e na observação”, os quais são “revelados nos seus manuais, conferências e exercícios de laboratório”.

Pode-se considerar a existência de vários paradigmas ao longo da história, no entanto, com fins de síntese, traz-se aqui dois paradigmas importantes para essa pesquisa, pois o confronto entre esses dois paradigmas evidenciam temas importantes para a metodologia de avaliação de políticas públicas.

O primeiro, tratado como “paradigma dominante” consolidou-se a partir do século XVI e, conforme Carvalho (2005), faz parte da visão positivista do conhecimento científico que objetiva comprovar, demonstrar, provar hipóteses e formulações, aprisionada à lógica da “prova”.

Nessa perspectiva, o paradigma dominante privilegia o rigor tecnicista e quantitativista, ou seja, aquele que busca estabelecer relações, padrões, leis e teorias que demonstrem objetivamente explicações neutras para os fatos ou objetos observados. Essa abordagem aplica-se de forma razoável às ciências naturais (física, química, biologia, etc.), mas não consegue satisfazer à complexidade das ciências humanas e sociais (SANTOS, 2008).

As críticas ao paradigma apresentado ressaltam os excessos nele existentes, os quais limitam a compreensão dos temas da atualidade que requerem uma maior liberdade e mais

atribuição de sentido na forma de fazer ciência para que essa seja mais acessível a mais pessoas (SANTOS, 2008; CARVALHO, 2005 e 2015).

Santos (2008), propõe um novo paradigma emergente onde o conhecimento deve ser total, não especializado, ao mesmo tempo deve ser local, procurando ressaltar sua exemplaridade – é uma ilustração do conhecimento/pensamento total. Busca uma organização temática agregadora deixando a ideia de disciplinaridade. Santos (2008) apresenta-o como “paradigma de um conhecimento prudente para uma vida decente”, que explica da seguinte forma:

não pode ser apenas um paradigma científico (o paradigma de um conhecimento prudente), tem de ser também um paradigma social (o paradigma de uma vida decente) (SANTOS, 2008, p.6).

Dessa forma defende que a ciência precisa de tempo para reflexão, e precisa ter abertura suficiente para possibilitar a integração entre os diversos campos de conhecimento, ela não pode se apegar com a especialização tecnicista, e os desafios hoje postos pedem a multidisciplinaridade e a colaboração entre os diversos campos de conhecimento (SANTOS, 2008).

Não se estimula o desprezo os métodos de pesquisa de natureza quantitativa, nem aos avanços da ciência até aqui, o que se instiga é poder usá-los de maneira mais ponderada privilegiando a discussão epistemológica tão necessária atualmente.

Esse novo paradigma, dentre outras aplicações, pode ser empregado à avaliação de políticas públicas, onde, apesar de ser um campo de estudos novo, já é possível se verificar diferentes abordagens metodológicas.

De acordo com Michael Quinn Patton (1978, p. 203 *apud* GUBA e LINCOLN, 2011):

Paradigma é uma visão de mundo, uma perspectiva geral, uma forma de decompor a complexidade do mundo real. Como tal, os paradigmas estão profundamente enraizados na socialização de adeptos e praticantes: os paradigmas lhes indicam o que é importante legítimo e sensato. Os paradigmas são também normativos, pois indicam aos praticantes o que fazer sem a necessidade de realizar amplas considerações existenciais e epistemológicas. Contudo é a fisionomia do paradigma que constitui tanto eu ponto forte quanto seu ponto fraco – ponto forte porque torna uma ação possível, ponto fraco porque o motivo genuíno da ação fica velado nas suposições indiscutíveis do paradigma.

Serão apresentadas a seguir algumas teorias que caracterizam os paradigmas na avaliação de políticas públicas.

Guba e Lincoln (2011) apontam quatro gerações para a avaliação (mensuração, descrição, juízo de valor e construtivista), mostrando os avanços na perspectiva avaliativa.

Quadro 3: As quatro gerações da avaliação.

A primeira geração: mensuração	Foco em medir, quantificar, testar, verificar o desempenho, classificar. Utilização de instrumentos analíticos e testes que procuram a imparcialidade e privilegiam o uso da matemática e a estatística. Buscam a eficiência e a eficácia. O avaliador tem uma atribuição eminentemente técnica.
A segunda geração: descrição	Caracterizada pela descrição de padrões de pontos fortes e fracos com respeito a determinados objetivos estabelecidos. O avaliador cumpre a função de descritor, embora as funções relacionadas aos aspectos técnicos presentes na primeira geração estejam mantidos, no entanto, agora, como um dos vários instrumentos possíveis de serem empregados para a avaliação.
A terceira geração: juízo de valor	Se caracterizou por iniciativas que visavam alcançar juízos de valor e na qual o avaliador assumiu o papel de julgador, esperam que o avaliador julgue as coisas com base em padrões externos, mantendo igualmente as funções técnicas e descritivas anteriores.
A quarta geração: avaliação construtivista responsiva (avaliação interpretativa ou hermenêutica)	Preocupa-se levantar as reivindicações, preocupações e questões dos grupos de interesse. O avaliador conduz o processo avaliativo de modo que cada grupo confronte e lide com as construções de todos os outros, caracterizando um processo denominado hermenêutico-dialético.

Fonte: Elaborado pelo autor baseado em Guba e Lincoln (2011).

A avaliação de quarta geração apresenta uma quebra de paradigma, abrindo espaço para uma nova forma de encarar a avaliação de políticas públicas, fazendo dos grupos de interesse o fundamento da avaliação, o que a diferencia das demais gerações de avaliação.

Lejano (2012) propõe um novo paradigma que sucede pelo menos três outras maneiras de encarar a análise (avaliação) das políticas (públicas). O primeiro modelo é chamado modelo clássico ou positivista, o qual é fundado em regras racionais e abrangentes que pretendem uma avaliação objetiva com base na medição de critérios específicos. Como reação a esse modelo surge que pode-se chamar de movimento “pós-positivista” que considera elementos subjetivos e interpretativos, com preocupação na dinâmica e nos resultados dos processos políticos que antecedem as políticas, incluindo também a abordagem construtivista que vê a política como uma construção social. Por último propõe uma abordagem “pós-construtivista”.

O paradigma pós-construtivista está fundamentado na “descrição densa” (GEERTZ, 1973) da política pública, e tem característica hermenêutica, ou seja busca compreender a realidade levando em conta as diversas nuances possíveis, diferente das abordagens positivista e pós-positivista que focam naquilo que compõem o “texto” da política, a abordagem pós-construtivista visa compreender, também, o “contexto” da política, abrindo espaço para a uma avaliação voltada para a experiência e para a complexidade (LEJANO, 2012). O paradigma pós construtivista de Lejano (2012) foi escolhido para balizar a presente pesquisa.

2.3 Dimensões da avaliação de políticas públicas

Aqui apresenta-se algumas dimensões inerentes a avaliação de políticas públicas. Serão expostos três grupos de classificações de forma a tentar sistematizar o processo de avaliação de políticas públicas.

O primeiro grupo se refere as decisões que constituem os pontos de partida para a avaliação. O Segundo grupo trata de questões referentes aos recortes da avaliação. E o último grupo se refere aos elementos que podem ser considerados para a construção de uma metodologia de avaliação de políticas públicas.

2.3.1 Pontos de partida para a avaliação

Nesse ponto as questões propostas correspondem as decisões iniciais do processo da avaliação, ou seja, são questões que antecedem a avaliação em si, mas que dão significado a avaliação.

A primeira questão se refere a natureza da avaliação. De onde parte a ideia de avaliar? Quais necessidades serão atendidas com a avaliação?

Nessa perspectiva, apresenta-se três possibilidades: a avaliação partindo da intenção da escrita de um trabalho acadêmico (monografia, dissertação, tese, ou mesmo pesquisas científicas diversas); a avaliação partindo do governo; a avaliação partindo de indivíduos, empresas, ONGs, partidos políticos, dentre outras possibilidades (CAPUCHA et. al, 1996).

A segunda questão se refere aos objetivos da avaliação e respondem as perguntas: qual o propósito da avaliação? ou para que avaliar?

Nesse sentido podemos citar algumas possibilidades: contribuir para melhorar a política pública; prestação de contas (*accountability*); produção de conhecimento; influenciar a agenda pública; dados para decisão (iniciar, continuar, medir ou encerrar a política); informar ou criticar (CAPUCHA et. al, 1996).

Outra questão a ser considerada diz respeito a equipe que executará a avaliação, e responde a pergunta: quem executará a avaliação?

Para responder a pergunta pode-se classificar as equipes que procederão a avaliação como: i) interna, caracterizando a auto avaliação; ii) avaliação externa; iii) equipes semi independentes ou formas mistas de avaliação (CAPUCHA et. al, 1996).

É importante considerar que essa pergunta se relaciona com a primeira questão proposta, na medida em que a definição da natureza da avaliação influencia ou esclarece a caracterização da equipe de trabalho (CAPUCHA et. al, 1996).

Por exemplo: um trabalho acadêmico, via de regra, é constituído por uma equipe externa a instituição na qual a política pública é implementada (mesmo que um ou mais membros façam parte da instituição, o trabalho acadêmico preconiza a independência do pesquisador em relação ao objeto pesquisado).

Podemos citar também o exemplo de um órgão público que organiza uma equipe interna para avaliar uma política executada pela instituição. Da mesma forma, existe a possibilidade desse mesmo órgão delegar à outros a avaliação, constituindo, assim, uma equipe de avaliação externa. Ou, ainda neste exemplo, o órgão público pode atuar em conjunto com a equipe externa de avaliação, inclusive tendo funcionários do órgão na equipe de avaliação, caracterizando uma equipe mista (CAPUCHA et. al, 1996).

Mais uma questão a se considerar são as áreas do conhecimento que envolvem a avaliação da política pública, sendo que estas impõem um caráter holístico.

Por fim a última pergunta a ser considerada se refere aos destinatários da política, e procura responder a pergunta: a quem se destinam os resultados finais da avaliação? A resposta pode incluir técnicos, dirigentes, instituições financiadoras, populações destinatárias e públicos específicos, difusos ou potenciais (CAPUCHA et. al, 1996).

É importante salientar a ligação desse pontos com os dois primeiros pontos levantados, os quais se referem a natureza da avaliação e seus objetivos.

3.3.2 Definição dos recortes da avaliação

Nesse ponto serão trazidas questões referentes ao recorte da política pública que será avaliada, uma vez que, em grande parte das ocasiões não é possível avaliar a política pública por completo em todas as suas nuances.

Quanto a temporalidade (*timing*) a avaliação de políticas públicas pode ser classificada em *ex-ante*, intercalar ou *ex-post* dependendo da relação da sua execução com o período de implementação da política pública (antes, durante ou depois). Também pode acontecer da avaliação da política ter um recorte temporal que combine a avaliação *ex-ante* e *ex-post*, ou ainda ter marcos temporais específicos de acordo com a própria dinâmica da política (CAPUCHA et. al, 1996).

O recorte ou até mesmo a uma possível classificação da política pode se dar de acordo com a dimensão da mesma: Pequenos projetos, empresas ou organizações; programas locais ou regionais; programas Nacionais ou transnacionais (CAPUCHA et. al, 1996).

Outro recorte (que também pode ser considerada uma forma de classificação) de uma avaliação de política pública é o enfoque, no qual podem-se distinguir três modalidades de avaliação: avaliação de metas, avaliação de processos e avaliação de impacto (TREVISAN e BELLEN, 2008). Essas modalidades serão descritas no quadro a seguir.

Quadro 4: Modalidades de avaliação.

Avaliação de processos	Essa modalidade de avaliação investiga de forma sistemática o desenvolvimento de programas sociais com o propósito de: medir a cobertura do programa social; estabelecer o grau em que está alcançando a população beneficiária; e, principalmente, acompanhar seus processos internos. Seu objetivo é detectar possíveis defeitos na elaboração dos procedimentos, identificar barreiras e obstáculos à sua implementação e gerar dados importantes para sua reprogramação, através do registro de eventos e de atividades. Assim, o uso adequado das informações produzidas durante o desenvolvimento do programa permite introduzir mudanças no seu conteúdo durante a própria execução. Ao contrário, portanto, dos enfoques anteriores, essa modalidade de avaliação se realiza simultaneamente com o desenvolvimento do programa, sendo também chamada de avaliação formativa. Sua aplicação requer, todavia, que se possa desenhar os fluxos e processos de programa. Além disso, pressupõe a existência de um adequado sistema de informações gerenciais, que serviram de base ao trabalho dos gestores e dos avaliadores na época oportuna.
Avaliação de metas e resultados	A avaliação de metas tem como propósito mensurar o grau de êxito que um programa alcança. As metas de um programa são os resultados mais imediatos que dele decorrem (número de pessoas atendidas em centros de saúde, número de horas de aula, número de leitos hospitalares). Trata-se, pois, de uma avaliação <i>ex post facto</i> , visto que pressupõe a atribuição de valores a um conjunto de metas, definindo-se o êxito do programa em função de que tais metas tenham sido cumpridas. Algumas limitações desse tipo de avaliação são: dificuldade de especificar as metas de forma precisa; seleção de metas a serem incluídas no processo de avaliação; mudanças nas metas ao longo da própria execução do programa.
Avaliação de impactos	A avaliação de impacto procura identificar os efeitos produzidos sobre uma população-alvo de um programa social. Busca-se verificar não apenas se as atividades previstas foram executadas, como também se os resultados finais que se esperavam foram igualmente alcançados. O foco desse tipo de estudo é, em síntese, detectar mudanças nas condições de vida de um grupo-alvo ou de uma comunidade, como resultado de um programa e em que medida as mudanças ocorreram na direção desejada. O problema central a investigar nesse caso é a efetividade do programa e, para conseguir esse intento, se recorre a mecanismos que permitam estabelecer relações causais entre as ações de um programa e o resultado final obtido. O objetivo desse tipo de avaliação pode ser definido como sendo o de identificar os efeitos líquidos de uma intervenção social. À semelhança da avaliação de metas, descrita anteriormente, essa abordagem é realizada após o encerramento do programa ou de etapas do mesmo.

Fonte: Elaboração própria a partir de Costa e Castanhar (2003).

Além das formas de avaliação citadas existe, também a meta avaliação, ou seja, a avaliação da avaliação, sendo assim, o objetivo da meta avaliação é avaliar um processo de avaliação existente.

A última questão desse ponto se refere a abordagem que pode ser classificada como quantitativa, qualitativa ou mista. Nesse ponto é importante dizer que toda avaliação tem elementos qualitativos e quantitativos, no entanto, geralmente uma abordagem é visivelmente marcante no seu decorrer, e somente quando há traços marcantes tanto quantitativos e qualitativos que pode-se considerar uma avaliação com abordagem mista.

2.3.3 Elementos para a construção de uma metodologia de avaliação de políticas públicas

O primeiro elemento a considerar na construção da metodologia avaliativa, nesse ponto é a caracterização da estrutura e contexto de aplicação da política pública, sendo assim deve-se expor: i) os objetivos e metas; ii) a legislação; iii) os recursos envolvidos; iv) destinatários e as demais partes envolvidas; v) as atividades envolvidas durante a implementação; vi) os aspectos históricos, territoriais, políticos, econômicos etc.

Partindo do pressuposto de que avaliar é atribuir valor e mensurar Costa e Castanhar (2003) defendem a necessidade de selecionar critérios para a atividade avaliativa, dentre os critérios mais comuns podemos citar os elencados no Quadro 5.

Quadro 5: Critérios para a avaliação.

Eficiência	Termo originado nas ciências econômicas que significa a menor relação custo/benefício possível para o alcance dos objetivos estabelecidos no programa;
Eficácia	Medida do grau em que o programa atinge os seus objetivos e metas
Impacto (ou efetividade)	Indica se o projeto tem efeitos (positivos) no ambiente externo em que interveio, em termos técnicos, econômicos, socioculturais, institucionais e ambientais;
Sustentabilidade	Mede a capacidade de continuidade dos efeitos benéficos alcançados através do programa social, após o seu término;
Análise custo-efetividade	Similar à ideia de custo de oportunidade e ao conceito de pertinência; é feita a comparação de formas alternativas da ação social para a obtenção de determinados impactos, para ser selecionada aquela atividade/projeto que atenda os objetivos com o menor custo;
Satisfação do beneficiário	Avalia a atitude do usuário em relação à qualidade do atendimento que está obtendo do programa;
Equidade	Procura avaliar o grau em que os benefícios de um programa estão sendo distribuídos de maneira justa e compatível com as necessidades do usuário.

Fonte: Costa e Castanhar (2003, p. 973).

Além dos critérios já colocados podemos citar também: relevância, coerência (Interna x Externa), qualidade, exequibilidade, dentre outros.

Outra questão se refere aos instrumentos que darão suporte a fase de coleta de dados, dentre tais instrumentos podemos citar: análise documental, entrevistas, painéis de atores, observação, questionários, fontes estatísticas, etc.

Atrelada as duas últimas questões postas está a definição dos indicadores, ou seja depois de definir o que será medido e como coletar as informações necessárias é preciso traduzir essas informações em indicadores que podem apresentar-se na forma de medições diretas

(natureza nominal, ordinal ou quantitativa), medidas estatísticas (médias, medianas, desvio padrão, etc.), indicadores compostos (inflação, índice de desenvolvimento humano, etc.), etc.

Ainda na sequência é conveniente a identificação de padrões, os quais darão sentido a avaliação na medida em que põem em contexto os indicadores já identificados, os padrões podem ser o nível de adequação com as metas propostas, a comparação com o histórico de períodos anteriores, a adequação à legislação, uma comparação entre os recursos disponíveis/necessários, etc.

Além do que foi posto pode-se recorrer à estratégias metodológicas que enriquecerão ainda mais a avaliação, dentre as quais podemos enumerar: análises pontuais, análises comparativas, análises prospectivas, análises longitudinais, painéis de observação, experimentação, etc.

Por fim, a última questão se refere aos produtos finais da avaliação que podem ser: relatórios, publicações impressas ou em meios virtuais, trabalhos acadêmicos, bases de dados, etc.

Segue quadro resumo dos tópicos propostos nessa seção.

Quadro 6: Dimensões da avaliação de políticas públicas.

Pontos de partida para a avaliação	<i>Natureza da avaliação</i>	Trabalho Acadêmico; Necessidade do Governo; Necessidade de pessoas ou organizações particulares
	<i>Objetivos da avaliação</i>	Contribuir para melhorar a política pública; Prestação de contas (<i>Accountability</i>); Produção de conhecimento; Influenciar a agenda pública; Dados para decisão (Iniciar, continuar, medir ou encerrar a política); Informar ou criticar
	<i>Equipe</i>	Interna (auto avaliação); Externa (avaliação externa); Semi-independentes (formas mistas de avaliação)
	<i>Áreas do conhecimento</i>	Desenvolvimento local/regional; empresas; educação; urbanismo; exclusão social; obras públicas; meio ambiente; etc.
	<i>Destinatários</i>	Técnicos, dirigentes; Instituições financiadoras; Populações destinatárias; Públicos específicos, difusos ou potenciais.
Definição dos recortes da avaliação	<i>Temporalidade</i>	<i>Ex-ante</i> ; <i>On-going</i> ou intercalar; <i>Ex-post</i> ; <i>Ex-ante + ex-post</i> ; Interativa
	<i>Dimensão</i>	Pequenos projetos, empresas ou organizações; Programas locais ou regionais; Programas Nacionais ou transnacionais
	<i>Enfoque</i>	Avaliação de processos; Avaliação de metas e resultados; Avaliação de impactos; Meta-avaliação ou avaliação da avaliação
	<i>Abordagem</i>	Quantitativa; Qualitativa; Mista
Principais elementos para a construção de uma metodologia de avaliação	<i>Caracterização da estrutura e contexto de aplicação</i>	Objetivos e metas; Legislação; Os recursos envolvidos; Destinatários e restantes partes envolvidas; Atividades envolvidas durante a implementação; Aspectos históricos, territoriais, políticos, econômicos etc.
	<i>Seleção dos critérios</i>	Relevância; Eficácia; Sustentabilidade; Impacto (Valor acrescentado); Coerência (Interna x Externa); Equidade; Qualidade; Economia; Exequibilidade; Satisfação dos beneficiários; etc.
	<i>Suportes de recolha</i>	Análise documental; Entrevistas; Painéis de atores; Observação; Questionários; Fontes estatísticas, etc.

<i>Seleção dos indicadores mais adequados</i>	Medições diretas (natureza nominal, ordinal ou quantitativa); Medidas estatísticas (médias, medianas, desvio padrão, etc.); Indicadores compostos (inflação, índice de desenvolvimento humano, etc.)
<i>Identificação dos padrões</i>	Nível de adequação com as metas propostas; Comparação com o histórico de períodos anteriores; Adequação a legislação; Comparação entre os recursos disponíveis/necessários, etc.
<i>Estratégias metodológicas</i>	Análises pontuais; Análises comparativas; Análises prospectivas; Análises longitudinais; Painéis de observação; Experimentação, etc.
<i>Produtos</i>	Relatórios, publicações impressas ou em meios virtuais; Trabalhos acadêmicos; Bases de dados, etc.

Fonte: Elaboração própria baseado em Capucha *et. al*, (1996);

Após essa apresentação de algumas das possibilidades de avaliação, serão abordadas as opções metodológicas da presente pesquisa.

2.4 Aspectos metodológicos desta pesquisa

A presente avaliação é uma pesquisa acadêmica (dissertação de mestrado), que preconiza a ciência antes de qualquer coisa. Assim, objetiva a produção de conhecimento científico, a informação e a crítica. Mesmo estando inserida dentro do campo de estudo da administração pública, seu autor não possui relação direta com o governo, sendo portanto independente. Essa avaliação não pretende como fim específico dar retornos ou contribuições para a administração governamental seja ela qual for (não há, porém, impedimento do uso do que é aqui proposto para esse fim, caso parte do conteúdo seja considerado adequado).

A seguir segue quadro resumo sobre os pontos de partida que dimensionam essa pesquisa avaliativa.

Quadro 7: Pontos de partida da pesquisa.

Pontos de partida para a avaliação	
Natureza da avaliação	Trabalho Acadêmico (dissertação de mestrado).
Objetivos da avaliação	Produção de conhecimento; Informar ou criticar.
Equipe	Avaliação externa; O pesquisador é o único membro da equipe de trabalho
Áreas do conhecimento	Administração pública; planejamento público; políticas públicas;
Destinatários	Público em geral interessado no tema.

Fonte: Elaboração própria.

Quanto aos limites desta avaliação, trata-se de avaliação *ex-post*, por tratar de uma política pública que já aconteceu. Sua dimensão é local pois abrange apenas o estado do Ceará. O enfoque dessa avaliação caracteriza-se como avaliação de processos, uma vez que se pretende avaliar os procedimentos de elaboração da política apenas. E, por aliar procedimentos de análise tanto de natureza qualitativa. Estas questões estão expressas no quadro a seguir:

Quadro 8: Recortes da avaliação.

Definição dos recortes da avaliação	
Temporalidade	Avaliação <i>ex-post</i>
Dimensão	Programas locais (Estado do Ceará)
Enfoque	Avaliação de processos
Abordagem	Qualitativa

Fonte: Elaboração própria.

Essa pesquisa é uma avaliação de uma política pública específica: o processo de elaboração do plano plurianual 2016-2019 do estado do Ceará. Se situa na área das ciências sociais aplicadas e utiliza-se de conhecimentos de diversos campos, tais como: administração pública, economia, ciências sociais, finanças, contabilidade, administração de empresas, direito, além dos campos de avaliação e de políticas públicas, o que configura interdisciplinaridade.

Quanto à finalidade, trata-se de uma pesquisa aplicada tendo em vista que é uma pesquisa voltada “à aquisição de conhecimentos com vistas à aplicação numa situação específica” (GIL, 2010, p. 27), ou seja, uma vez que se procura analisar um problema prático no âmbito da administração pública na esfera estadual, especificamente no Ceará.

Por se tratar do estudo da experiência particular do estado do Ceará quanto a elaboração de seu plano plurianual para o período 2016-2019, o método utilizado será o estudo de caso.

Segundo Oliveira (2011, p. 25) “o estudo de caso é uma estratégia metodológica do tipo exploratório, descritivo e interpretativo”. Gil (2010, p. 37) define estudo de caso como o “estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objetos, de maneira que permita seu amplo e detalhado conhecimento”

Quanto a abordagem do problema, este trabalho apresenta o enfoque de pesquisa em sua maior parte qualitativo (SAMPIERI et al, 2006; CREWELL, 2010).

Como forma de delimitar a pesquisa são propostas as seguintes questões de pesquisa, sendo estas relacionadas aos objetivos (gerais e específicos) já mencionados anteriormente nesse escrito, conforme o Quadro 9.

Quadro 9 – Objetivos e questões de pesquisa.

Objetivos	Questões de Pesquisa
Objetivo geral: Avaliar o processo de elaboração do plano plurianual 2016-2019 do estado do Ceará.	Pergunta de partida: O que se pode apreender do modelo de elaboração do Plano Plurianual 2016-2019 do Estado do Ceará?
1) Analisar a evolução da relação do Estado, economia e sociedade no Brasil com vistas a compreender a evolução do planejamento	1. Quais as características do Estado brasileiro?

governamental e seus desdobramentos em particular no estado do Ceará contextualizando suas particularidades quanto aos temas relacionados ao presente estudo.	2. Quais as interferências da configuração do Estado no processo de planejamento público e na participação social?
	3. Quais impactos exercem as tendências mundiais de gestão dos Estados Nacionais evidenciadas por organismos internacionais na Administração Pública brasileira?
	4. Em qual contexto os Planos plurianuais são estabelecidos como instrumentos legais de planejamento?
	5. Qual o lugar da participação social no planejamento público na atualidade?
	6. Quais são as características do estado do Ceará em geral e nos contextos apresentados anteriormente? O que o governo do Estado do Ceará tem feito a respeito do planejamento público na atualidade?
2) Analisar a metodologia, as trajetórias e a estrutura do PPA 2016-2019.	7. Quais as características das trajetórias percorridas, da estrutura organizacional, da interação interinstitucional e dos atores envolvidos durante a formulação do PPA 2016-2020 do estado do Ceará?
3) Analisar a dimensão estratégica do PPA (resultados e indicadores estratégicos dos 7 eixos; resultados e indicadores temáticos; e contextos sociais e econômicos) no que se refere a sua coerência interna e à capacidade de orientar adequadamente as ações governamentais de forma a atender às necessidades da população cearense.	8. Quais são as significações e implicações da metodologia utilizada na elaboração do PPA 2016-2019 voltada para a gestão por resultados?
4) Analisar como aconteceu a participação no contexto de elaboração do PPA 2016-2019.	9. Quais os pontos que se apresentam como deficiências que distanciam o planejamento da realidade e dificultam a incorporação de ações que guiem o poder público ao enfrentamento dos reais problemas da população cearense? 10. Como aconteceu a participação da população no referido plano, e em que nível essa participação é efetiva?

Fonte: Elaborado pelo autor.

As seguintes hipóteses, são colocadas como pressupostos provisórios, os quais serão verificados através desta pesquisa, provando, ou não, sua pertinência:

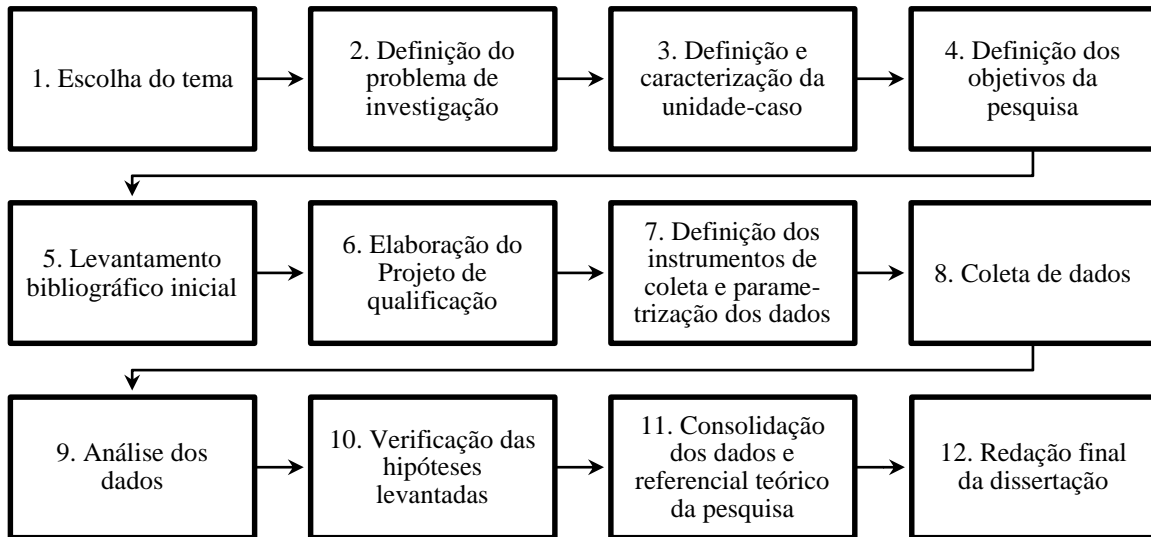
H₁ – O modelo de planejamento utilizado na elaboração apresenta avanços positivos, podendo ser considerado exemplar em alguns pontos específicos, mas contém pontos negativos que precisam ser aperfeiçoados para que os objetivos gerais do planejamento do estado do Ceará sejam plenamente alcançados.

H₂ – As metas, objetivos e indicadores propostos no PPA, atendem plenamente à legislação, aos aspectos metodológicos que se propõe e às demais formalidades, mas possui deficiências que os distanciam do seu papel de conduzir o governo na realização de ações coordenadas que modifiquem positivamente a realidade da população.

H₃ – O modelo de planejamento adotado para o PPA 2016-2019 tem limitações que interferem de forma negativa na participação da população na proposição de questões e no atendimento das suas demandas.

A estrutura da pesquisa está circunscrita em doze etapas conforme a Figura 1:

Figura 1: Desenho das etapas da pesquisa.



Fonte: Elaboração própria.

Serão utilizadas as seguintes técnicas de recolha de dados neste estudo:

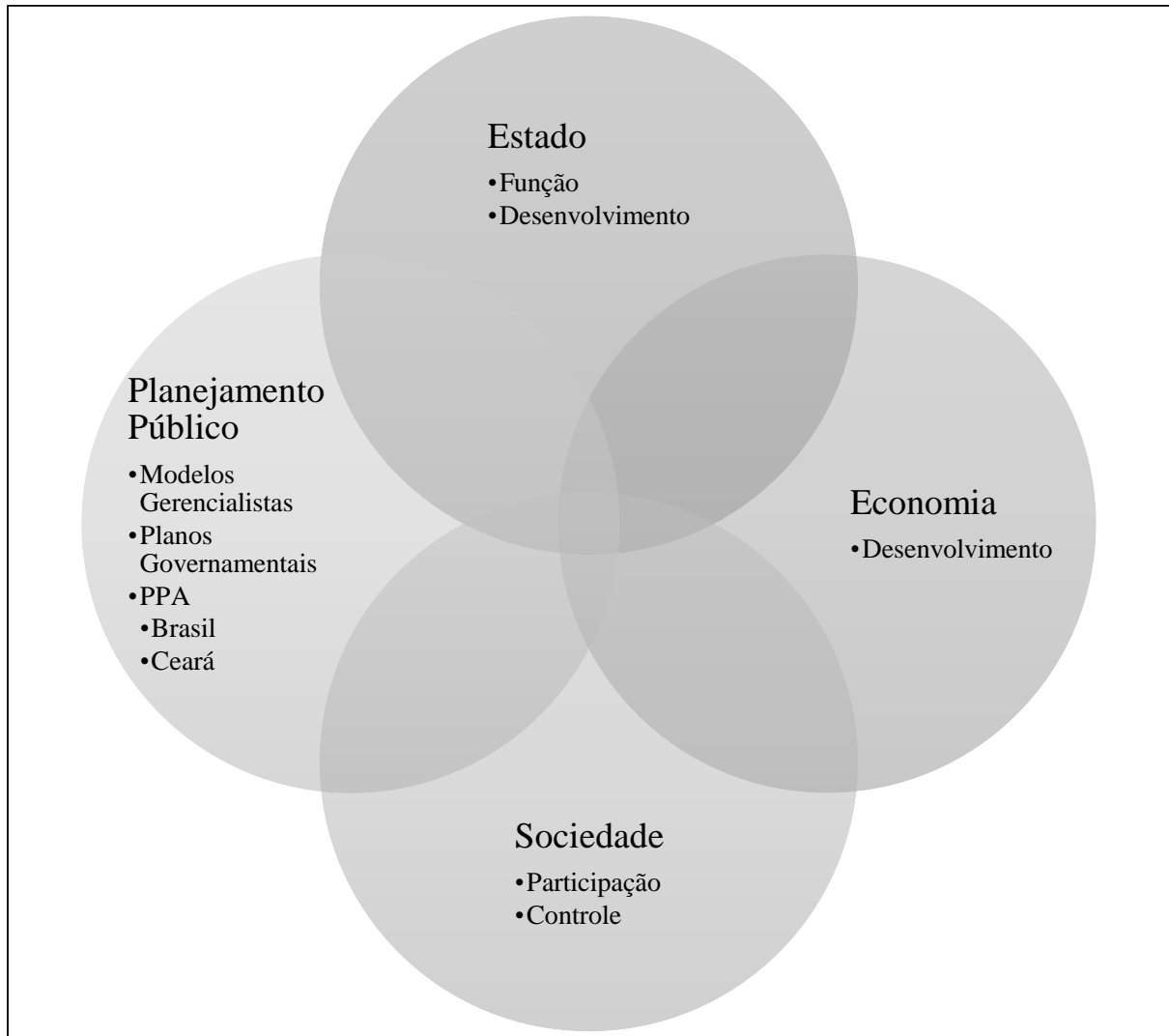
Quadro 10 – Técnicas de recolha de dados.

Objetivo	Capítulo	Técnicas de Recolha de Dados
1) Analisar a evolução da relação do Estado, economia e sociedade no Brasil com vistas a compreender a evolução do planejamento governamental e seus desdobramentos em particular no estado do Ceará contextualizando as particularidades deste estado.	3 Contextos da política pública	Pesquisa bibliográfica; Análise documental; Pesquisa documental em fontes estatísticas oficiais do governo do Estado do Ceará.
2) Analisar a metodologia, as trajetórias e a estrutura do PPA 2016-2019.	4 Avaliação do processo de concepção do plano plurianual 2016-2019 do estado do Ceará	Pesquisa bibliográfica; Análise documental; Documentação direta através de pesquisa de campo exploratória-descritiva; Pesquisa documental em fontes estatísticas. Compilação de dados dos portais da transparência e similares. Entrevista aberta (roteiro por temas). Questionário (aplicado por <i>survey</i> pelo aplicativo <i>whatsapp</i> e por <i>email</i>).
3) Analisar a dimensão estratégica do PPA (resultados e indicadores estratégicos dos 7 eixos; resultados e indicadores temáticos; e contextos sociais e econômicos) no que se refere a sua coerência interna e à capacidade de orientar adequadamente as ações governamentais de forma a atender às necessidades da população cearense.		
4) Analisar como aconteceu a participação no contexto de elaboração do PPA 2016-2019.		

Fonte: Elaborado pelo autor, apoiado em Lakatos (2010).

Para a pesquisa bibliográfica e análise documental foram escolhidos como categorias analíticas fundamentais: Estado, Economia, Sociedade e Planejamento Público. A partir dessas categorias desdobram-se as demais, tal como demonstra a figura a seguir:

Figura 2: Categorias analíticas da pesquisa.



Fonte: Elaborado pelo autor.

Quanto às entrevistas, foram realizadas onze entrevistas com pessoas pertencentes aos quadros do Governo do Estado do Ceará ligadas diretamente a formulação do PPA, a escolha dos participantes seguiu o critério de conveniência, foram selecionados aqueles que tiveram grande participação nas reuniões para formulação do PPA 2016-2019, bem como comprovada experiência em planejamento, em muitos casos os entrevistados eram ligados diretamente à gestão das secretarias.

Os entrevistados serão identificados apenas pela palavra “entrevistado” (independente do gênero da pessoa entrevistada) seguido de algarismos que os diferenciam (por exemplo: Entrevistado 1) de acordo com as seguintes características:

Quadro 11: Características das entrevistas:

Órgão	Eixo	Meio de Coleta
<i>SEPLAG</i>	-	Webconferência
<i>SEPLAG</i>	-	Webconferência
<i>IPECE</i>	-	Webconferência
<i>IPECE</i>	-	Webconferência
<i>GABGOV</i>	Ceará da Gestão Democrática por Resultados	Telefonema
<i>SSP</i>	Ceará Pacífico	Webconferência
<i>SEINFRA</i>	Ceará de Oportunidades	Webconferência
<i>STDS</i>	Ceará Acolhedor	Webconferência
<i>SESA</i>	Ceará Saudável	Presencial
<i>SEMA</i>	Ceará Sustentável	Webconferência
<i>SCT</i>	Ceará do Conhecimento	Webconferência

Fonte: Elaborado pelo autor.

Foram entrevistadas duas pessoas ligadas à Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado do Ceará (SEPLAG) essas pessoas foram escolhidas por representar a secretaria em nível institucional e o setor responsável diretamente por coordenar a elaboração do PPA 2016-2019 em todo estado do Ceará. Foram entrevistadas duas pessoas do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) responsável pela elaboração do diagnóstico econômico presente no texto do PPA, além de outras atribuições legais estabelecidas por leis estaduais em como no assessoramento das secretárias que compõem o Governo do Estado do Ceará.

Como o PPA 2016-2019 é dividido em sete eixos (os 7 Cearás), foram entrevistados representantes de cada um dos eixos, os quais pertenciam às seguintes secretarias: Gabinete do Governador (GABGOV), Secretaria de Segurança Pública (SSP), Secretaria de Infraestrutura (SEINFRA), Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social (STDS), Secretaria da Saúde (SESA), Secretária do Meio Ambiente (SEMA) e Secretaria da Ciência e Tecnologia (SCT).

As entrevistas, foram feitas pelo próprio pesquisador com cada um dos entrevistados individualmente e ocorreram de três formas: por *webconferência*, utilizando aplicativo de chamada de vídeo; por chamada telefônica e; de maneira presencial.

Para que a opinião de um maior número de pessoas que participaram da elaboração do PPA fosse registrada, também foi aplicado um questionário *online* (*Survey*) utilizando como instrumento de coleta um formulário a partir do “*Google forms*”. O link para acessar o formulário foi disponibilizado pela SEPLAG aos colaboradores que participaram da elaboração do Plano Plurianual, foram guardadas respostas do dia 27 de novembro de 2020 ao dia 29 de dezembro de 2020. No entanto, o número de respostas recebidas foi pouco expressivo, apenas três pessoas deram retorno.

Para a análise dos dados, foi feita a triangulação dos dados, a partir da combinação da análise de documentos oficiais do governo (considerando a legislação, o conteúdo e o discurso), das falas dos entrevistados e de referencial teórico pertinente. Essa combinação pretende analisar a elaboração do PPA 2016-2019 de maneira crítica, concentrada nos pontos específicos colocados como objetivos deste trabalho, por isso se concentra na etapa de elaboração do plano plurianual dentro da esfera do Poder Executivo do estado do Ceará, bem como se limita ao estudo das trajetórias institucionais, na formulação da base estratégica do plano (Composição dos Eixos: resultados estratégicos e indicadores estratégicos; Composição dos Temas: resultados temáticos e indicadores temáticos; Contexto socioeconômico; Participação social).

Após análise documental, alguns documentos do Governo do Estado do Ceará disponibilizados para essa pesquisa, como as listas de frequência das reuniões que fizeram parte dos momentos nos quais o PPA 2016-2019 foi elaborado, tiveram seus dados tabulados e condensados em quadros para melhor apresentação nesse trabalho. É importante observar que somente para a análise das listas de presença foram examinadas 514 páginas de 35 diferentes grupos de documentos.

3 CONTEXTOS DA POLÍTICA PÚBLICA

Esse capítulo discute os contextos da política pública em questão, o PPA 2016-2019 do estado do Ceará, a partir de três eixos teóricos principais: Estado, planejamento e sociedade. Por se tratar de temáticas extensas, esse capítulo é dividido em três blocos organizados por ordem temporal delimitada por marcos históricos que mudaram a perspectiva do país, social e economicamente e também em relação a várias outras questões.

3.1 Aspectos gerais fundamentais e formação do Estado brasileiro até o período da República Velha

Inicialmente será feito um apanhado conceitual sobre Estado que pretende tecer historicamente um raciocínio que buscará mostrar alguns fatores considerados fundamentais para a compreensão da formação, das questões sociais e do planejamento governamental no Brasil.

Costa (2015) apresenta três divisões, as quais categorizam Estado em: tradicional, moderno e contemporâneo. Destaca-se nessa categorização a preocupação em evidenciar o papel do Estado em relação à sociedade.

No Estado Tradicional ou antigo a principal preocupação está na conquista de território, seja visando a expansão através de guerras e invasões, seja fortalecendo as defesas para deter os inimigos. Assim, o povo esteve sujeito ao jugo administrativo e fiscal de um Estado que tributava para conseguir recursos a fim de manter seus exércitos e aristocracia. A preocupação do Estado com as condições de vida da população era mínima (COSTA, 2015).

O Estado Moderno surge com a consolidação territorial dos países por volta dos séculos XIV e XV, inicia nesse momento uma relevante mudança de paradigma quanto aos objetivos do Estado, ou seja, antes voltava-se para fora e agora volta-se para dentro, anteriormente pretendia prioritariamente a expansão de seus territórios, agora busca concentrar poder. No entanto, a busca pelo poder não tornou o Estado pacífico, ainda existiam guerras (cada vez mais intensas e brutais), a grande mudança foi que a busca do poder fez com que o Estado fosse “obrigado a reproduzir e desenvolver as condições de existência desse território” (COSTA, 2015, p.139).

Vale salientar, neste ponto, que as guerras ou até mesmo a intimidação pelo significativo aumento dos arsenais militares não tinham mais, como outrora, a intenção de tomar territórios com vistas a incorporá-los, o objetivo era outro: buscar por meio dos conflitos bélicos ou das “descobertas” territoriais algo que pudesse tornar aquele estado mais poderoso,

ressaltando a preponderante preocupação com o fortalecimento econômico, ilustrado pela corrida em busca de metais preciosos. Outra característica marcante dessa busca por poder foi a colonização de vários países, dentre os exemplos destacamos o Brasil, colonizado por Portugal.

O referido processo de colonização que sustentou o crescimento do capitalismo e estruturou os Estados europeus trouxe forte dependência e fragilidades às colônias, isto é, àquelas cujo modelo utilizado foi o de exploração, como é o caso do Brasil e outros países situados na América Latina e na África.

Retomando o assunto do Estado quanto construtor de uma estrutura econômica e administrativa que resultasse cada vez mais no seu desenvolvimento enquanto nação, essas características, agora postas, tornam o Estado complexo, diversificado e em muitos casos há uma mistura que impossibilita uma clara classificação conceitual e teleológica.

Nesse diapasão, surgem as bases para o Estado contemporâneo, acrescenta-se que esse modelo não é reflexo da realidade de todos os países, mas molda-se a partir da experiência de países que conseguiram desenvolver-se bem nas primeiras etapas do capitalismo. Marcado pela complexidade das diferenças entre as nações, o Estado contemporâneo busca assegurar direitos à sociedade, o que se torna cada vez mais complicado por conta da economia globalizada marcada por crises o que se agrava nos países pobres que tem sérios problemas estruturais (COSTA, 2015).

É importante discutir o Estado, na perspectiva de entender qual o seu papel para com a sociedade. Nessa perspectiva, tem-se diversos modelos teóricos que explicam o assunto.

Ressalta-se que não é simples definir o que é Estado e quais suas responsabilidades, pois não a consenso entre os diversos autores.

Estado (do latim *status* = estar firme), significando situação permanente de convivência e ligada à sociedade política, aparece pela primeira vez em "O Príncipe" de Maquiavel, escrito em 1513 (DALLARI, 2011, p.59).

Segue quadro resumo das principais teorias sobre Estado.

Quadro 12: Teorias sobre a função Estado.

Pensador	Reflexões sobre o Estado
Locke, Hobbes e Rousseau	Teoria clássica. Baseada no contrato social. Defesa da propriedade privada. Estado deve proteger os interesses acordados e não interferir na liberdade do povo.
Hegel	Defende uma corrente idealista: o Estado é fundado em pressupostos racionais da consciência humana. O Estado não é moldado historicamente, pois transcende a sociedade. Idealiza as relações éticas, justas e harmônicas entre os indivíduos.
Marx e Engels	Consideram a história na determinação do Estado como "propriedade" do modo de produção dominante. O Estado atende primordialmente os interesses da classe burguesa dominante.

Gramsci	Introduz o conceito de “hegemonia”, ou seja, uma superestrutura na qual a classe dominante burguesa controla a sociedade moral, cultural e economicamente, usando o Estado em favor de seus interesses.
Althusser	Considera que as relações de produção, dominadas pela classe hegemônica burguesa, se realizam através dos “aparelhos ideológicos e repressivos do Estado”.
Poulantzas	Acredita que as classes sociais subordinadas também moldam o Estado, sendo assim uma condensação das lutas de classe.
Offe e Hirsch	Escola Alemã. Entendem o Estado a partir de seu papel econômico. O Estado desenvolve a partir da sua interferência na administração e mediação das crises. E deriva da necessidade de assegurar a acumulação continuada do capital.

Fonte: Elaborado pelo autor com base em CARNOY (1990).

As teorias até aqui apresentadas localizam-se em um período de consolidação dos estados nações e de amadurecimento do capitalismo. Esse período abarca desde a mudança do sistema feudal europeu para o mercantilismo e depois para o capitalismo, marcado, mais à frente, pela queda das monarquias e independência das colônias, chegando a era em que o capitalismo se faz presente mundialmente

A expansão do capitalismo trouxe muitos impactos globais, mas nos momentos de crise mostrou-se incapaz de sustentar-se, sendo socorrido pelos Estados. No quadro 13, tem-se algumas correntes de pensamento que procuram explicar a relação entre Estado e economia.

Quadro 13: Teorias da relação entre Estado e economia.

Liberalismo	Supõe a liberdade dos indivíduos em buscarem no mercado o seu bem estar. Acredita que o mercado é capaz de promover seu próprio equilíbrio. O Estado deve se preocupar em prestar serviços à população (justiça, documentos, segurança, etc.).
Keynesianismo	Se apresenta como solução a crise do sistema capitalista (1929), prestigia a regulação da atividade econômica, incentiva o gasto do governo em empreendimentos que gerem empregos e favoreçam a economia.
Welfare State	Estado de Bem-Estar ou Estado Social. Preconiza a proteção social básica como um direito de todos. Estado com caráter regulador e intervencionista, envolvido com a garantia, a administração e o financiamento de questões de caráter social. Introduz uma agenda de intervenção nas políticas públicas.
Neoliberalismo	Defende a restrição dos gastos públicos, a desregulação do mercado, é contrário a proteção social garantida pelo Estado. Pretende a liberdade do mercado e a redução do tamanho do Estado.

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Pereira (2007).

Partindo dessas impressões sobre o Estado, apresenta-se a seguir uma discussão sobre a formação do Estado brasileiro.

Quanto à formação do Estado brasileiro, há uma dificuldade de identificar seu princípio, pois não se pode considerar como marco o descobrimento do Brasil, nem mesmo suas primeiras formas de ocupação são suficientemente significativas a ponto de se poder dizer que havia naquele momento um Estado formado. Não havia nem mesmo um território, realmente, definido, o Brasil colônia era apenas explorado por Portugal, as formas de ocupação

e a organização inicial brasileira, desordenada e precária, era inclusive ameaçada por invasões de países como a Holanda, que tentou tomar parte do território brasileiro.

Ao considerar aspectos sociais, o Brasil inicialmente também não conseguiu consolidar-se como nação e foi desenvolvendo um enorme abismo social. A dependência econômica era enorme, não se produzia quase nada no Brasil, quase todos os produtos precisavam ser importados.

Pode-se considerar que o Brasil passa a ter uma reconfiguração com a chegada da família real ao Brasil em 1808. A partir daí começam a ser lançadas as bases para a constituição do Estado Brasileiro (BRESSER-PEREIRA, 2012).

A preservação e manutenção de um estado nacional único e a consolidação das fronteiras são apresentadas por Bresser-Pereira (2012) como principal contribuição do governo imperial do Brasil. Ele considera que a figura do imperador foi essencial para a manutenção da unidade do Brasil, para o autor

A integração nacional simplesmente não existia. As dificuldades de comunicação e transporte eram imensas. As revoluções buscando autonomia de províncias, as rebeliões de escravos, o surgimento de jagunços ou senhores de guerra que dominavam amplas regiões eram problemas constantes (BRESSER-PERREIRA, 2012, p. 16).

Dessa forma, em seu pensamento Bresser-Pereira (2012) acredita que essa presença marcante do Império à frente do estado como parte fundamental do que ele chama de Primeiro Ciclo. Bresser-Pereira (2012, p. 16) explica: “O primeiro [ciclo] é o da formação do estado e da integração do território sob seu comando, e cobre o período do Império; denomino-o ciclo “Estado e Integração Territorial”. Assim o Brasil teve como característica fundante a intervenção acentuada do Estado, o qual, segundo Bresser era representado pela

“grande burocracia patrimonialista comandava politicamente o país (CARVALHO, 1980). Era ela que, associada aos senhores de terra, construía o estado brasileiro (o sistema constitucional-legal e a administração pública que o garante) ao mesmo tempo em que integrava seu estado-nação. Essa elite não era nacionalista, não estava voltada para a industrialização e não tinha aquela atitude “anti” em relação ao imperialismo, que definiria o nacionalismo nos países da periferia do capitalismo (SOBRINHO, 1981)” (BRESSER-PEREIRA, 2012, p. 18-19).

Ressalta-se que a sociedade não teve grande destaque na tomada de decisão quanto ao destino do Brasil enquanto nação o projeto político era favorecer a classe dominante que conforme foi descrito acima servia a seus próprios interesses e procurava se manter no poder. Dessa maneira,

na clássica discussão sobre a quem coube a primazia na construção do Brasil, se à sociedade ou ao estado, se à nação ou à elite patrimonialista que dirigiu o estado

imperial, há pouca dúvida que, ao contrário do que aconteceu na Inglaterra, na França, ou nos Estados Unidos, essa primazia coube inicialmente ao estado, ou, mais precisamente, ao aparelho do estado. Em 1822, a parca população brasileira espalhada por um imenso território não podia ser considerada uma nação. Mas o estado – um estado patrimonialista – era uma realidade (BRESSER-PEREIRA, 2012, p. 16).

Observa-se, portanto que apesar da Proclamação da República, que altera o regime político ou de governo, as configurações do Estado brasileiro não são alteradas significativamente quanto às questões sociais e econômicas até o fim do período conhecido como República Velha (1889-1930).

3.2 Estado brasileiro da revolução de 1930 até o fim da Ditadura Militar

Barcelar (2003) salienta as mudanças ocorridas no Brasil a partir de 1930. Em cinquenta anos o país passa a ter uma expressão industrial de relevância no cenário mundial, antes a economia brasileira era essencialmente agrícola. A população brasileira passa, então, a morar nas cidades. Essa configuração é retrato de uma ruptura com o antigo modelo do Estado brasileiro.

Para Barcelar (2003, p. 1) “o que caracterizava o Estado brasileiro nesse período (1920-1980) era seu caráter desenvolvimentista, conservador, centralizador e autoritário. Não era um Estado de Bem-Estar Social”. Mais uma vez se põe a questão da função do Estado de proporcionar melhores condições de vida a população, pois, apesar dos avanços econômicos alcançados, a sociedade brasileira aprofundou problemas estruturais e sociais. O crescimento urbano não garantiu o acesso à cidade. A indústria não resultou em melhores condições de trabalho, renda e saúde aos trabalhadores. A educação era incapaz de formar pessoas qualificadas para assumir os postos de trabalho em organizações públicas e privadas de forma a dar respostas satisfatórias às demandas apresentadas.

A prioridade do Estado no momento hora posto é eminentemente o desenvolvimento econômico, isso tem impactos intensos sobre a maneira de planejar e executar as ações governamentais. No dizer de Barcelar (2003, p. 2) “as políticas públicas eram muito mais políticas econômicas”, o que reitera a ideia de que no Brasil a questão social foi deixada em segundo plano.

Para Ianni (1986) as origens da ideologia de planejamento no Brasil foi uma combinação de condições: economia de guerra, perspectivas de desenvolvimento industrial, problemas de defesa nacional, reestruturação do poder político e do Estado, nova constelação de classes sociais. Nessa perspectiva, nos anos de 1930 a 1945 foram estabelecidas as bases

para o desenvolvimento de um Estado com ferramentas burocráticas, legais, orgânicas e institucionais necessárias para o aprofundamento do capitalismo, dentro de um modelo nacional desenvolvimentista, o qual inicia o pensamento de planejar a construção de um futuro para o Brasil

Após esse período o Brasil tem seguidos planos nacionais, conforme apresentado no quadro 14.

Quadro 14 – Planejamento no Brasil (1930-85).

Período	Nome do plano	Presidente
1930-45	Plano especial de obras públicas e aparelhamento da defesa nacional	Getúlio Vargas
1944-48	Plano de obras e equipamentos	Getúlio Vargas
1950-54	Plano SALTE (saúde, alimentação, transporte e energia)	Eurico Gaspar Dutra
1956-60	Plano de Metas	Juscelino Kubitschek
1963-65	Plano trienal	João Goulart
1964-67	Programa de Ação Econômica do Governo – PAEG	Castelo Branco
1967-76	Plano decenal	Costa e Silva
1968-70	Programa estratégico de desenvolvimento - PED	Costa e Silva
1970-72	Programa de metas e bases para a ação do governo	E. Garrastazu Médici
1972-74	I Plano nacional de desenvolvimento	E. Garrastazu Médici
1975-79	II Plano nacional de desenvolvimento	Ernesto Geisel
1980-85	III Plano nacional de desenvolvimento	João Figueiredo

Fonte: Elaborado pelo autor baseado em Leão (2012).

Segundo Lima (2008) até o início dos anos 1960 os governos do Ceará não adotavam o planejamento como atividade inerente a gestão, não existindo um rumo definido, estando as oligarquias mandando nos recursos públicos.

O estado do Ceará começa a seguir a tendência do planejamento governamental em 1963 e a partir daí tem seguidos planos de acordo com as sucessivas gestões dos governadores do estado, conforme o quadro que segue.

Quadro 15: Planejamento governamental no Ceará (1963-87).

Período	Nome do plano	Governador
1963-67	I Plano de metas governamentais – I PLAMEG	Virgílio Távora
1967-71	Plano de ação integrada do governo – PLAIG	Plácido Castelo
1971-75	Plano de governo do estado do Ceará – PLAGEC	Cesar Cals
1975-79	Plano quinquenal de desenvolvimento do estado do Ceará – PLANDECE	Adalto Bezerra
1979-83	II Plano de metas governamentais – II PLAMEG	Virgílio Távora
1983-87	Plano estadual de desenvolvimento – PLANED	Gonzaga Mota
1987-91	Governo das mudanças	Tasso Jereissati

Fonte: Elaborado pelo autor baseado em Leão (2012).

A configuração do Estado sofre uma significativa mudança com a reabertura política ocorrida após a Ditadura que impôs ao Brasil um governo conduzido por militares.

3.3 Da reabertura política à atualidade: governabilidade, interesses e participação

Retomando as considerações de Bresser-Pereira sobre os três ciclos da sociedade e do Estado ele conclui afirmando que “a partir de meados dos anos 1970, quando já se considerava que a revolução capitalista havia sido “completada”, ganha força a luta pela democracia e pela diminuição da desigualdade, dando início a um novo ciclo – o ciclo “Democracia e Justiça Social” (BRESSER-PEREREIRA, 2012, p.17).

O referido ciclo tem suas bases já na era da ditadura militar, nas lutas dos movimentos sociais e dos intelectuais de esquerda que discordavam do modelo autoritário dos militares que construía um crescimento econômico por meio de pactos com as antigas elites e com o grande capital internacional, por meio de financiamentos que aumentaram a dívida do Brasil exponencialmente. A luta pela democracia e por direitos sociais marcou essa época.

O enorme abismo social, a crescente repressão dos militares para com a sociedade, a perda gradual do apoio da classe empresarial e a cada vez mais profunda crise econômica fizeram ruir o regime militar e abriram as portas para a redemocratização.

Ao se referir criticamente ao período citado Plínio de Arruda Sampaio afirma que foi “uma retirada militar, determinada da seguinte maneira: “lenta, gradual e segura”. Que ela foi lenta, todos nós sabemos. Que ela foi gradual, também. Primeiro faz-se uma distensão, depois faz-se uma semi anistia” (SAMPAIO, 2009, p. 93). Sampaio em suas colocações propõe que a reabertura democrática foi, de certa forma, conduzida pelas classes dominantes, não sendo reflexo puramente da vontade popular. Sampaio explica como se deu essa passagem “segura” da ditadura à democracia:

Abertura “segura” significava que iríamos sair de um ponto, daríamos uma volta, mas retornaríamos ao mesmo ponto inicial. A sociedade era hierárquica, o *establishment* burguês estava aí; ele mexeria em tudo, só que voltariamos ao mesmo Estado burguês. Ou seja, o povo que estava sem direitos, iria ganhar algumas concessões, mas nada iria frear o que já estava estabelecido (SAMPAIO, 2009, p. 93).

Sampaio (2009) ressalta outro importante fato que é o símbolo maior das conquistas democráticas: a Constituição de 1988. Sobre isso, é relevante observar a intensa participação da sociedade na construção da Carta Magna brasileira. Sobre sua experiência, inclusive como deputado constituinte, o autor escreve o seguinte:

Mas havia uma outra briga ali que não foi muito percebida e passou: a Constituição não começou com um texto pronto – como foi feito pelo professor Mário Masagão, em 1946 – e depois sujeita a emendas do Plenário. Ela começou com 24 comissões temáticas que deviam chamar as pessoas do povo, ouvi-las e acolher as emendas populares. Nesse momento aconteceu algo inédito, decisivo: o povo acreditou e foi para

o Congresso. Tínhamos uma média de 30 mil pessoas por dia. Os corredores foram inundados, assim como os gabinetes dos deputados. Topávamos com delegações a todo o momento. Foi a primeira vez, por exemplo, que as prostitutas fizeram uma delegação para exigir seus direitos. Foi a primeira vez que os gays foram à constituinte para exigir os seus direitos também. Todos foram, inclusive ministros do Supremo Tribunal Federal. A diferença é que os ministros do Supremo não iam para o Plenário, mas sim para o gabinete do Ulysses Guimarães. Foram também generais, carteiros, marinheiros e outros. [...] A presença do povo nos corredores e nas ruas, e a chegada das emendas populares deixaram a burguesia perplexa. No primeiro tempo estava 1 x 0 a favor do povo. Nós fizemos uma Constituição parlamentarista, programática, para criar um Estado de bem-estar social. Mas esse projeto não passou do primeiro tempo porque, no segundo tempo, os homens responsáveis da burguesia resolveram se reunir aqui no Hotel Carlton. Eles se reuniram, chamaram os deputados, e disseram: “isso não pode, não. Imagina se isso aqui vai para o Plenário, isso é uma loucura. Tem de parar com isso. E parar com esse negócio de querer fazer nação aqui. Não, não, nós temos de aceitar o que nós somos”. Então, se formou um negócio chamado Centrão e ele derrotou a todos (SAMPAIO, 2009, p. 95).

As considerações de Plínio de Arruda Sampaio provocam a reflexão sobre em que medida a Constituição de 1988, denominada “Constituição Cidadã”, realmente é resultado da organização da sociedade civil em movimentos populares e até que ponto houve a interferência dos donos do poder (como alcunhou Raymundo Faoro) em barrar grandes avanços no Estado brasileiro visando assegurar mais direitos.

Sampaio conclui em tom de desabafo com a expressiva frase: “nós pusemos na Constituição o que foi possível” (SAMPAIO, 2018, p. 96). Daí pode-se perceber que apesar do enorme conflito de interesses, ainda é significativo o número de avanços e conquistas sociais presentes no texto da nossa Constituição.

Outra questão levantada depois da redemocratização foi a forma de governo, no caso do Brasil temos desde então o presidencialismo. Houve primeiramente uma eleição indireta indicando um civil como presidente da república antes da promulgação da Constituição de 1988 e depois disso, em 1990, toma posse um presidente que é eleito por voto direto (SAMPAIO, 2018).

Há uma especificidade no presidencialismo brasileiro, ele constitui-se como um presidencialismo de coalizão. A lógica dos arranjos partidários articulando-se na tentativa de formar pactos políticos viabilizando a conquista de interesses e governabilidade já estava presente antes da promulgação da constituição de 1988, inclusive como já foi retratado, nesse trabalho em citação de Plínio de Arruda Sampaio, uma coalizão de partidos denominados “Centrão”.

Para Meneguello (2009) na eleições presidenciais essas tratativas e alianças acontecem bem antes das eleições propriamente ditas, os partidos políticos que possuem

expressividade articulam-se de forma a terem ao mesmo tempo uma boa candidatura presidencial e uma base sólida de apoio ao governo no Poder Legislativo, um exemplo segundo a autora:

Foi o caso da eleição de Tancredo, indireta, com o colégio eleitoral coincidindo com a composição do congresso. As equipes de governo de Tancredo e de Sarney respeitaram a Frente Democrática que se articulou no Congresso, aliando PMDB e PFL em todo o curso do governo Sarney, e a composição das equipes de governo refletiam essa coalizão (MENEGUELLO, 2009, p. 76).

Apesar da governabilidade promovida por essas colisões, existem fragilidades e tensões nessas alianças entre partidos, isto tem trazido sérios prejuízos à nação, tais como fragilidades na relação do Congresso enquanto instituição que fiscaliza o Poder Executivo, troca de favores, distribuição de verbas por emendas parlamentares como forma de manter seu apoio ao Governo, distribuição indiscriminada (e por vezes irresponsável) entre partidos aliados de cargos públicos comissionados em instituições públicas estratégicas que movimentam grande montante patrimonial, tudo isso em meio a situações escandalosas de corrupção. Tudo o que foi posto desencadeia reações negativas na população em relação ao sistema político atual:

Sabemos que a erosão da confiança nas instituições representativas em geral é um fenômeno que se observa há pelo menos duas décadas nas várias democracias mais consolidadas. A convivência entre o apoio de massa à democracia como melhor regime para a organização e funcionamento da vida política e a perda de credibilidade no parlamento, nos partidos e nos políticos é uma tendência crescente apontada por estudos internacionais. O caso brasileiro não seria diferente.

Os dados de pesquisas sobre a confiança institucional e a adesão aos partidos e ao sistema representativo mostram que os 23 anos de democracia não foram capazes de redimensionar a relação dos cidadãos com a política representativa. As várias democracias consideradas mais consolidadas têm mostrado que, além da diminuição do interesse pela política e do desengajamento cívico, os dados de diminuição na participação em instituições e na militância e filiação partidárias crescem vertiginosamente ao longo dos anos. O que nos interessa aqui é o movimento do desengajamento, o movimento do descrédito na política e, nesse campo, parece-nos que a busca por fórmulas eleitorais talvez não seja a solução (MENEGUELLO, 2009, p. 79).

Contemporâneo a esse sentimento de indignação, é visível o crescimento de um outro movimento, o qual segundo Cardoso (2009) dão novo contorno a vida em sociedade e tem origem em torno dos movimentos sociais, ganhando vulto a ponto de contribuir para a governança local. Sobre esse assunto esclarece:

No Brasil, essa experiência foi intensificada a partir de 1988, quando se iniciou um processo de descentralização das políticas públicas. Desde então, estados e municípios passaram a ter maior autonomia e se constituíram nos protagonistas do planejamento, da reestruturação urbana e da implementação das políticas setoriais. O processo de

descentralização constantemente tem sido vinculado à democratização do poder por meio de formas de representação dos diversos segmentos da sociedade do chamado ‘terceiro setor’ (ONG’s, OSCIP’s, associações, cooperativas, organizações sociais - OS, conselhos, comitês, fóruns, etc.) nas mais variadas instâncias de decisões. Essas representações da sociedade civil, em conjunto com os empresários da região e com os governos locais, devem constituir os canais criados para propiciar a participação da sociedade na gestão das políticas públicas.

Esse novo padrão de gestão pública, definido pelos estudiosos como governança, tem como campo de atuação a área de resolução de conflitos existentes na sociedade, colocando-se como resultado das recentes transformações ocorridas no âmbito do Estado, em decorrência de sua crise mais recente, transformações que se caracterizam pela descoberta da importância da parceria com a sociedade organizada para o enfrentamento de parte dos problemas relativos à qualidade de vida das populações locais (CARDOSO, 2009, p. 7-8).

Ao refletir sobre o papel do Estado de considerar na elaboração de políticas públicas questões que ultrapassem o debate do desenvolvimento econômico, Cardoso (2009, p. 11) defende que sejam consideradas as questões ambientais e sociais incluindo a sociedade civil no processo de “formulação, implantação e avaliação das políticas públicas, conduzindo, portanto, à necessidade de emergência de novos canais de diálogos entre o Estado e a sociedade, elevada à categoria de capital social das políticas e projetos de desenvolvimento”.

De acordo com Andrade (2009) existem dois importantes fatores que estão postos no atual cenário do Estado brasileiro e que confirmam o que já foi colocado sobre os esforços de parte da sociedade se fazer presente nas ações do Estado: a questão do controle social e a questão da participação do cidadão.

De acordo com o que foi exposto, é possível verificar a trajetória de conflitos entre o Estado – que representa os interesses de uma burguesia minoritária e concentradora de poder – e a grande massa da população que alcança conquistas sociais e direitos que viabilizam a melhoria das suas condições de vida.

Ressaltamos também que o Estado Brasileiro desde suas bases é desigual quanto às questões sociais e instável quanto às questões políticas. São perceptíveis as mutações na configuração do Estado, inicialmente monárquico com uma economia agrária e dependente do capital internacional, depois ainda refém do capital internacional se industrializa tardiamente, passando em seguida por um período de ditadura militar. Nesse ínterim, a condição de vida da maioria dos cidadãos é bastante precária, as transformações no Estado não objetivam atender as demandas da sociedade e lhes assegurar direitos.

Mais recentemente, com a Constituição de 1988 e a pressão de movimentos populares o Estado passa a reconhecer e ampliar muitos direitos sociais, contudo a previsão legal não é suficiente para que esses direitos sejam efetivados, o Brasil não consegue garantir

tais direitos, a busca pela manutenção do poder e da governabilidade colocam a questão social em segundo plano. Daí há reações no sentido de indignação com a classe política e com as instituições que configuram o Estado, ao mesmo tempo há também um fortalecimento de instrumentos e instâncias que possibilitem a sociedade participar do Governo e promover o controle social.

Portanto, verifica-se ao longo dessa trajetória de construção do Estado Brasileiro um fortalecimento da população em relação ao poder de cobrar do Estado ações que estejam alinhadas com o atendimento das necessidades básicas da população.

Com a redemocratização e a promulgação da Constituição de 1988, a forma de planejar se torna diferente. Tem início a obrigatoriedade dos planos plurianuais, e diversos outros instrumentos legais de planejamento. Bem como, é notável a influência de tendências como a Nova Gestão Pública e a abertura para formas de participação no planejamento público.

A Constituição de 1988 legitima processo de planejamento com o estabelecimento do plano plurianual como instrumento de planejamento de médio prazo.

Para Rezende (2010, p. 63) o estabelecimento dos planos plurianuais pela constituição não representou grandes mudanças, pois segundo ele: “Em essência, o PPA adotou a mesma regra instituída pelo Ato Complementar no 43, de 1969, que mandava cada nova Administração elaborar um Plano Nacional de Desenvolvimento para o respectivo mandato presidencial”.

A constituição oportuniza maior participação do legislativo no planejamento, por outro lado é um plano de governo, se afastando do modelo de planejamento nacional, pois agora União, estados e municípios são responsáveis pela elaboração dos seus próprios planos (REZENDE, 2010).

O Artigo 165 da Constituição Federal de 1988 assevera que leis de iniciativa do poder executivo devem estabelecer o plano plurianual (PPA), as diretrizes orçamentárias (LDO) e os orçamentos anuais (LOA). O Inciso 1º do artigo citado esclarece que: “A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada” (Brasil, 1988).

Além do PPA a Constituição estabelece a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual:

Art. 165 [...]

§ 2º 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.

[...]

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público (BRASIL, 1988).

Assim, a LDO “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. 67). A LDO guia a elaboração da LOA, esta tem por objetivo demonstrar todas as receitas e despesas que se esperam para o próximo ano.

Artigo 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT/CF/88, estabelece que devem ser seguidos prazos determinados para a elaboração dos instrumentos de planejamento:

§ 2º Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I e II, serão obedecidas as seguintes normas:

I - o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa;

II - o projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa;

III - o projeto de lei orçamentária da União será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa (BRASIL, 1988).

No quadro a seguir, é exposto o ciclo orçamentário da União, o qual se assemelha com o dos estados e municípios (podem existir algumas diferenças nos prazos).

Quadro 16 – Ciclo orçamentário da União.

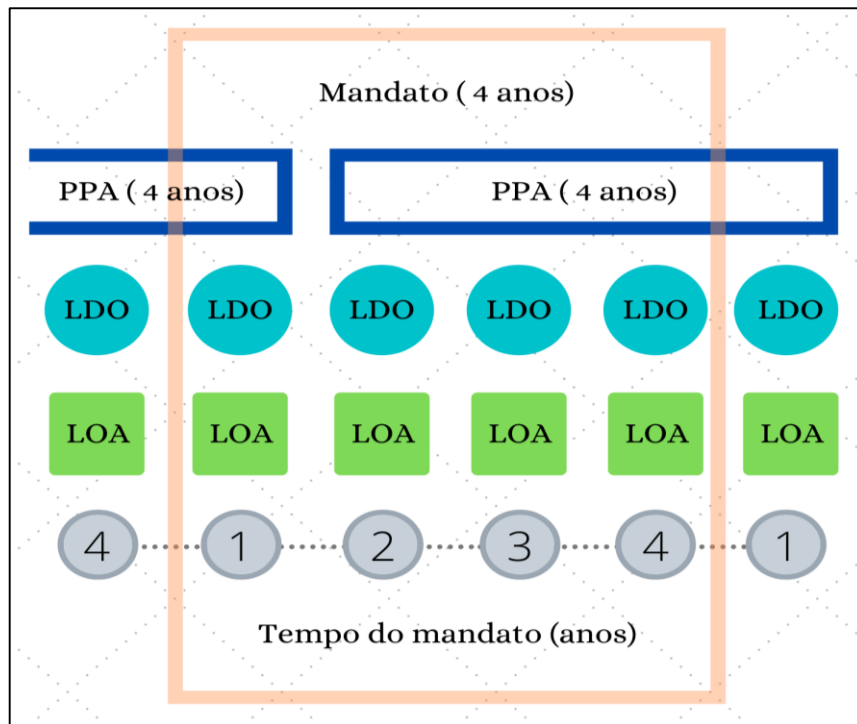
	PPA		LDO		LOA	
	<i>Prazos</i>	<i>Responsável</i>	<i>Prazos</i>	<i>Responsável</i>	<i>Prazos</i>	<i>Responsável</i>
Elaboração	31 de agosto do primeiro ano de mandato	Executivo	15 de abril de todos os anos.	Executivo	31 de agosto de todos os anos	Executivo
Discussão/ Votação	Até 22 de dezembro	Legislativo	Até 17 de julho	Legislativo	Até 22 de dezembro	Legislativo
Execução	Durante os últimos 3 anos de um governo e o primeiro ano	Ministérios, secretarias e outros órgãos do Executivo.	Durante a elaboração da LOA e o ano seguinte.	Ministérios, secretarias e outros órgãos do Executivo.	1º de janeiro a 31 de dezembro do ano seguinte.	Ministérios, secretarias e outros órgãos do Executivo.

	do governo seguinte.					
Avaliação e Controle	Interno, durante a execução. Externo, durante e após o fim da execução.	Ministérios, Legislativo, Tribunal de Contas, sociedade civil.	Interno, durante a execução. Externo, durante e após o fim da execução.	Ministérios, Legislativo, Tribunal de Contas, sociedade civil.	Interno, durante a execução. Externo, durante e após o fim da execução.	Ministérios, Legislativo, Tribunal de Contas, sociedade civil.

Fonte: Cardoso, 2013.

Como forma de ilustrar a temporalidade desses instrumentos de planejamento segue um esquema explicativo:

Figura 3: Ciclo orçamentário.



Fonte: Elaboração própria.

A figura ilustra que o PPA tem duração de quatro anos, os quais não coincidem com os quatro anos do mandato do poder executivo, ou seja, no primeiro ano do mandato o chefe do executivo deve seguir o PPA elaborado por seu antecessor, bem como a LDO e a LOA elaboradas no ano anterior.

Também é responsabilidade do presidente, governador ou prefeito, elaborar no seu primeiro ano de mandato um novo PPA que será válido nos próximos quatro anos (os três anos restantes do seu mandato e o primeiro anos do seu sucessor). Além disso, anualmente deve elaborar a LDO e a LOA que serão válidas no ano consecutivo.

A experiência de elaboração dos planos plurianuais no Governo Federal do Brasil começa no início do governo do presidente Fernando Collor, acumulando diversas experiências até o Atual plano de governo. Segue quadro explicativo:

Quadro 17 – Planos Plurianuais do Governo Federal.

Período	Nome do Plano	Presidente
1991-95	-	Fernando Collor de Mello
1996-99	Brasil em ação	Fernando Henrique Cardoso
2000-03	Avança Brasil	Fernando Henrique Cardoso
2004-07	Brasil de todos	Luiz Inácio Lula da Silva
2008-11	Desenvolvimento com inclusão social e educação de qualidade	Luiz Inácio Lula da Silva
2012-15	Plano mais Brasil	Dilma Vana Rousseff
2016-19	-	Dilma Vana Rousseff
2020-23	Planejar, priorizar, alcançar	Jair Messias Bolsonaro

Fonte: Ministério da Economia.

De acordo com Garcia (2000) o PPA do governo Collor pode ser considerado um fracasso do ponto de vista do planejamento e da gestão orçamentária, o plano seguinte já elaborado na Gestão de Fernando Henrique Cardoso é inconsistente na linguagem e na metodologia empregada nos sistemas de planejamento e orçamento. Garcia (2000) pontua que o PPA 2000-2003 transforma o processo de planejamento adotando metodologias inspiradas na Nova Gestão Pública.

Cavalcante (2007) expõe as características do novo modelo de orçamento adotado a partir do PPA 2000-2003: o orçamento por resultados. Ressalta-se a partir de então a relação direta entre planejamento e orçamento, em uma abordagem gerencial que requer que o planejamento seja dividido em ações com objetivos claros, os quais devem ter indicadores que possam ser medidos e acompanhados de forma a aumentar a racionalidade e eficiência do gasto, ampliar a visibilidade dos resultados e benefícios gerados para a sociedade, como também elevar a transparência na aplicação dos recursos.

Os demais planos plurianuais continuaram a seguir e aperfeiçoar esse modelo de gestão. É importante observar que os Governos de Lula e Dilma começam a inserir a participação social como parte do planejamento público.

No Ceará observa-se a tendência de acompanhar essas mudanças no processo de planejamento. Segue quadro que elenca os PPAs dos estado do Ceará.

Quadro 18: Planos Plurianuais do estado do Ceará

Período	Nome do Plano	Governador
1992-95	Ceará melhor	Ciro Gomes
1996-99	Plano de desenvolvimento sustentável: avançando nas mudanças	Tasso Jereissati
2000-03	Consolidando o novo Ceará	Tasso Jereissati
2004-07	Ceará Cidadania – crescimento com inclusão social	Lúcio Alcântara
2008-11	O grande salto que o Ceará merece: novo jeito de fazer	Cid Gomes
2012-15	O trabalho é a nossa história	Cid Gomes
2016-19	Os 7 Ceará	Camilo Santana
2020-23	“Iluminado pelo desenvolvimento sustentável, com prosperidade, qualidade de vida, equidade social e regional”	Camilo Santana

Fonte: SEPLAG.

O primeiro PPA do estado é elaborado no governo de Ciro Gomes que assim como seu sucessor, Tasso Jereissati, procura estabelecer um planejamento alinhado com a Nova Gestão Pública - NGP e procurando dialogar com os setores estratégicos da sociedade.

A partir do governo de Lúcio Alcântara o Ceará passa a adotar um modelo de planejamento voltado para Gestão por resultados, o qual é adotado desde então por todas as demais gestões, com certos ajustes.

Esse modelo, apesar do discurso de avanços, pode ser alvo de críticas:

A GPR se refere a um modelo de gestão pensado para o setor público, respaldado na ideia de uma postura empreendedora, voltada para o cidadão como cliente que pretende, pelo menos em nível de discurso, padrões ótimos de eficiência, eficácia e efetividade, com ética e transparência. O que se tem observado é que esse modelo, em nenhum momento, se comprometeu com a complexidade do contexto sociopolítico onde se implantou (OSTERNE, 2014, p. 51)

Nessa perspectiva, se torna importante verificar se o modelo de planejamento voltado para a GPR é realmente voltado para o atendimento das necessidades da sociedade. O PPA em questão tem suas bases fundamentadas no sistema de planejamento voltado para a gestão por resultados que, por sua vez, utiliza-se das teorias desenvolvidas a princípio para a administração de empresas, as quais foram adaptadas com o fim de sistematizar as ações futuras do governo para prestar contas do que foi feito durante a gestão.

Esse planejamento se insere no contexto da NGP, caracterizado pela busca do Estado em satisfazer os cidadãos como clientes, oferecendo produtos finais e prestando contas do que foi feito, utilizado ou consumido.

Nessa perspectiva as políticas públicas devem ser desenhadas de maneira a facilitar a quantificação desses resultados, estando, sob determinada perspectiva, o sentido de tais políticas nos números apresentados na ocasião da prestação de contas, nas consultas feitas pelo público e órgãos de controle e nos documentos de avaliação.

A apresentação dos números à sociedade além de permitir o controle e a avaliação, mesmo que de maneira superficial, pode ser também uma ação eleitoreira, ou seja, pode servir para conquistar votos, uma vez que os números podem causar impactos durante a campanha eleitoral de candidatos diretamente ligados ao governo.

No entanto, a complexidade das políticas públicas pode não ser compatível com uma fórmula matemática ou estatística, ou seja, sua mensuração pode não ser facilmente simplificada em um número. Essa dificuldade pode gerar tensões para os formuladores das políticas ao apresentá-las preliminarmente para compor o planejamento baseado na GPR, uma vez que a GPR coloca alguns parâmetros específicos para que todas as políticas sejam tabuladas, ou seja, para que os resultados possam ser apresentados seguindo um padrão específico.

No documento que estabeleceu a normatização para o recebimento dos programas que deveriam compor as políticas públicas presentes no PPA 2016-2019 do estado do Ceará era necessário que constasse uma série de informações específicas nas ações governamentais que seriam apresentadas.

Essas informações exigiram da equipe técnica das secretarias de governo um esforço para adaptar as realidades ao modelo proposto. Esse esforço, precisa ser analisado de maneira a verificar quais os impactos causados sobre a formulação das políticas públicas.

Nessa esteira, encontra-se o principal objetivo do presente trabalho, qual seja, investigar a influência da GPR no desenho das políticas públicas apresentadas no PPA 2016-2019 no estado do Ceará, de forma a verificar se existem incongruências, dificuldades e avanços.

É importante destacar também que o PPA em questão propugna a participação da população como um dos seus pontos principais, destarte é preciso avaliar se a participação ocorrida durante o percurso do processo de formulação deste PPA é significativa, ou seja, se faz necessário expor o quanto das proposições da população foram contempladas no texto final do documento de planejamento, da mesma forma identificar quais foram essas propostas e o porquê da sua escolha.

É perceptível que no processo de planejamento ora em estudo, haveriam inúmeras questões que poderiam ser propostas, no entanto, esta pesquisa se concentrará nas questões descritas anteriormente.

4 AVALIAÇÃO DO PROCESSO DE CONCEPÇÃO DO PLANO PLURIANUAL 2016-2019 DO ESTADO DO CEARÁ

O estado do Ceará é um dos nove estados da região Nordeste do Brasil. Sua área territorial é de 148.894 km² e possui uma população estimada em 9.132.078 pessoas (IBGE, 2020). Segundo o Censo Demográfico de 2010 é o oitavo estado mais populoso do Brasil (IBGE, 2010). O Ceará possui 184 municípios, divididos em 14 regiões de planejamento (ver Anexo 02).

O estado do Ceará tem diversas dificuldades quanto ao atendimento das necessidades da população, pois é um estado pobre e socialmente desigual, pouco desenvolvido e com diversos problemas em áreas como segurança pública, saúde, emprego e renda, entre outros.

Na perspectiva de enfrentar tais dificuldades é importante considerar os esforços dos entes públicos ao longo do tempo e por meio de instrumentos de planejamento.

4.1 Processo eleitoral e construção da base do planejamento governamental

Este trabalho tem como *locus* o estado do Ceará, cujo atual governador, Camilo Sobreira de Santana, foi eleito pela primeira vez em 2014 e reeleito em 2018.

É relevante destacar que o planejamento que resultou no PPA 2016-2019 já se inicia no período eleitoral: “A partir de uma campanha centrada no diálogo, foi traçado um planejamento participativo para o Plano de Governo de Camilo Santana e Izolda Cela” (SANTANA, 2014, p. 6).

Camilo Santana é engenheiro agrônomo, filho de um político experiente, Eudoro Santana⁷. Concorreu a duas eleições à prefeitura de Barbalha, no ano 2000 e em 2004, porém não foi eleito. Em 2010 foi o deputado estadual cearense eleito com maior número de votos: 131.171⁸.

Em 2014 Camilo Santana é apontado como sucessor de Cid Gomes, então governador do Ceará em seu segundo mandato, aprovado por 46% dos eleitores (NO CEARÁ, 2014).

⁷ Eudoro Walter de Santana: Engenheiro, concursado da Petrobras, deputado estadual por quatro mandatos. Exerceu vários cargos na administração pública, entre eles: diretor regional do Incra, secretário de Agricultura e Reforma Agrária do Estado do Ceará, presidente do Inesp, diretor geral do DNOCS e secretário executivo do Conselho de Altos Estudos da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará.

⁸ <https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-2010/candidaturas-votacao-e-resultados/estatisticas>.

Camilo concorreu com a “coligação para o Ceará seguir mudando” que reunia o maior número de partidos (PRB / PP / PDT / PT / PTB / PSL / PRTB / PHS / PMN / PTC / PV / PEN / PPL / PSD / PC do B / PT do B / SD / PROS), sendo eleito em segundo turno com 47,81% dos votos válidos, derrotando o experiente líder político Eunício Oliveira⁹.

O então governador eleito foi secretário de governo durante os dois mandatos de seu antecessor, e manteve a metodologia utilizada para a elaboração do plano plurianual para o período de 2016 a 2019 semelhante às usadas anteriormente. A qual tem suas bases estabelecidas no modelo de Gestão por Resultados, na participação dos cidadãos, no desenvolvimento regionalizado e na implementação intersetorializada das políticas públicas (CEARÁ, 2015).

O plano plurianual 2016-2019 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 eleitoral¹⁰ 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).

Esse documento expressa os compromissos programáticos que fundamentam as bases para a elaboração do plano de governo para o período de 2015 a 2018. Se fundamenta nos princípios da participação popular e dos diversos setores da sociedade, da eficácia, seletividade e sustentabilidade (COLIGAÇÃO PARA O CEARÁ SEGUIR MUDANDO, 2014).

Figura 4: Capa do documento enviado à justiça eleitoral.



Fonte: Coligação para o Ceará seguir mudando, 2014.

⁹ <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>.

¹⁰ Art. 11, §1º, IX, da Lei 9.504/97.

O documento “diretrizes gerais para a elaboração de um plano de governo” é composto por um texto introdutório curto que explica sua organização de maneira geral e aborda aspectos relevantes sobre o estado do Ceará. A outra parte trata das propostas organizadas nos eixos que compõem os “7 ceará”, as quais são expostas a seguir.

Quadro 19: Propostas de campanha.

EIXO	PROPOSTAS
O CEARÁ SAUDÁVEL	Aperfeiçoar os serviços de saúde em atenção primária (Unidades Básicas, SAMU, hospitais de pequeno porte);
	Aperfeiçoar os serviços de saúde em atenção secundária (redes assistenciais de especialistas, central de laudos, UPAs, hospitais de médio porte);
	Aperfeiçoar os serviços de saúde em atenção terciária, cujos atendimentos se referem a situações demandantes de alto adensamento tecnológico e especialização de conhecimento, focando em eficiência máxima de recursos através da referência para as cadeias anteriores quando do menor adensamento de atenção;
	Consolidar a estrutura do sistema de saúde do Estado, ampliando a articulação com os municípios e instituições privadas e assistencialistas;
	Construir Unidades de Retaguarda para as macros regiões de saúde, objetivando proporcionar atendimento humanitário e especializado aos pacientes com tratamento de longa duração;
	Estimular a criação de novos parques públicos e aperfeiçoar o manejo dos existentes, possibilitando que a população possa usufruí-los para obtenção de uma vida mais saudável;
	Formular uma estratégia em articulação com os governos municipais para despoluição dos recursos hídricos do Estado, bem como de suas praias, possibilitando o uso seguro pela população;
	Construir Casas de Acolhimento e Cuidado aos dependentes químicos na capital e interior;
	Aperfeiçoar o sistema de Gestão da Saúde, utilizando ferramentas na área de tecnologia, para melhorar o sistema de informação e integrá-lo com as gestões municipais;
	Ampliar o atendimento especializado ao idoso com políticas voltadas ao acolhimento e convivência;
	Ampliar políticas, em parceria com o Governo Federal e com os Governos Municipais, que melhorem as condições da população rural, com a facilitação do acesso à luz e à água;
	Ampliar e fortalecer a Política de atenção à criança e ao adolescente;
	Continuar o fortalecimento da Política Estadual de Esporte, com ênfase na juventude;
	Investir significativamente e de forma inovadora para a ampliação do percentual de domicílios com esgotamento sanitário adequado, com ênfase naqueles com renda mais baixa, buscando também reduzir as disparidades existentes entre os domicílios urbanos e rurais;
Integrar as políticas públicas federais, estaduais e municipais de saneamento de forma a reduzir a fragmentação e a promover uma maior efetividade de tais políticas.	
O CEARÁ SUSTENTÁVEL	Ampliar e fortalecer as ações e projetos de melhorias e expansão da infraestrutura estadual (hídrica, energética, de transporte e comunicação, e logística) de modo a permitir o maior crescimento e o desenvolvimento da economia cearense e de suas regiões;
	Utilizar as conclusões dos documentos “Pacto das Águas” e do “Pacto pelo Semiárido”, liderados pelo Parlamento Cearense, com apoio do Governo estadual e validados com participação da sociedade, como diretrizes para o eixo da sustentabilidade;
	Implementar políticas de caráter permanente de convivência com o semiárido, tendo por base experiências bem sucedidas;
	Implantar Modelo de Gestão dos pequenos sistemas de abastecimento de água para as comunidades rurais, compartilhado com os municípios e as comunidades responsáveis, sob a liderança do SISAR;
	Articular o conhecimento científico existente nas Universidades com a experiência popular dos que habitam no semiárido para estabelecimento de planos e programas nessa área;
	Prosseguir com o desenvolvimento e consolidação do sistema de integração de Bacias Hidrográficas, por meio do Cinturão das Águas;
	Continuar ampliando a capacidade de acumulação hídrica do Estado;
Manter, aprimorar e ampliar a estrutura de acesso a adutoras, que são canalizações de importância vital para o abastecimento das cidades, além de aumentar o acesso a poços;	
Incentivar o cuidado com a água, o reuso das águas, a recuperação de microbacias, a dessalinização da água salobra e a gestão compartilhada com a população para os pequenos sistemas de abastecimento das populações rurais;	

Reforçar no ensino básico a importância da água e da prevenção da degradação ambiental, investir na capacitação da população e na integração com o saber científico para desenvolver novas tecnologias, equipamentos e metodologias voltados para a convivência com o semiárido;

Promover avanços institucionais visando solucionar problemas ligados à concessão e à regulação dos serviços de água e esgotamento sanitário;

Fortalecer e ou desenvolver políticas educacionais e de incentivos que visam ao uso racional da água ao nível domiciliar, promovendo a redução do desperdício e da incidência de doenças de veiculação hídrica;

Estimular e dar suporte aos municípios cearenses para a implantação da estrutura operacional da implantação da coleta sistemática; a implantação da coleta seletiva; a apresentação da licença de instalação válida para a disposição final dos resíduos sólidos urbanos, preferencialmente consorciada; e a apresentação de licença de operação válida para a disposição final dos resíduos sólidos urbanos;

Fortalecer e/ou desenvolver políticas educacionais que visam a disposição adequada do lixo ao nível domiciliar, promovendo a separação dos resíduos e estimulando a reciclagem;

Fortalecer e/ou desenvolver políticas educacionais e de incentivo que visam o uso racional da energia elétrica nos domicílios cearenses, buscando a redução do desperdício e o aumento da renda disponível das famílias.

Aperfeiçoar a qualidade do serviço público;

Investir no acolhimento dos turistas que visitam o Estado;

Implantar a cultura do planejamento participativo;

Ampliar as ações de capacitação da população para o trabalho;

Preparar o Estado para acolher melhor a população idosa que será cada vez maior em razão do aumento da expectativa de vida, aumentando a disponibilidade de clínicas especializadas, casas de acolhimento especializadas e espaços públicos adequados;

Consolidar a Política de Assistência Social em articulação com as demais políticas, notadamente a de Segurança Alimentar e de Acolhimento ao Idoso;

Fortalecer políticas de combate ao turismo sexual;

Consolidação do sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente, do idoso e da pessoa com deficiência;

Superar as desigualdades sociais e a pobreza com o aperfeiçoamento do modelo de políticas assistenciais, promovendo ações de enfrentamento às discriminações e preconceitos, e proporcionando às famílias cearenses o acesso à produção, à comercialização e ao consumo alimentar, incluindo alimentos diversificados, baratos e de qualidade;

Consolidar a política da assistência social, articulando-a com as demais políticas públicas e com as instituições da sociedade;

Promover uma maior articulação das políticas de assistência social do Ceará e de seus municípios com a política nacional definida pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS);

Ampliar os programas de atenção ao idoso, aos deficientes e às pessoas em situação de vulnerabilidade, buscando aprofundar as parcerias com o Governo Federal e com organizações não-governamentais;

Aprofundar o Sistema Estadual de Segurança Alimentar (SISAN), instrumentalizando os municípios para a criação e ou o fortalecimento da atuação dos Conselhos Municipais de Segurança Alimentar;

Estimular um maior controle social das políticas de segurança alimentar;

Promover uma maior articulação e colaboração das ações que visam a segurança alimentar e nutricional entre as esferas federal, estadual e municipal;

Monitorar a situação alimentar e nutricional, visando a subsidiar o ciclo de gestão das políticas para a área de segurança alimentar e nutricional nas diferentes esferas de governo;

Fortalecer e ampliar a rede de equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional, tais como: restaurantes populares, cozinhas comunitárias e bancos de alimentos;

Fortalecer e ampliar as ações de garantia de preços mínimos para alimentos;

Estimular a compra de alimentos provenientes de núcleos produtivos regionais e locais;

Assessorar os municípios para o estabelecimento de programa de orientação nutricional para escolas da rede pública municipal nos moldes do PNAE/CE (Programa Nacional de Alimentação Escolar), que busca contribuir para a construção da segurança alimentar e nutricional nas escolas da rede pública estadual do Ceará, promovendo a adoção de práticas alimentares saudáveis no ambiente escolar;

Promover a articulação de ações de segurança alimentar e nutricional do Estado com o Plano Brasil sem Miséria;

Aprofundar as ações de programas como o Bolsa Família e o FECOP no Estado, visando ao aumento da renda das famílias de mais baixa renda e a redução da insegurança alimentar;

Ampliar os serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psicossocial às crianças e adolescentes vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão;

Implantar ou aprimorar os serviços de identificação e localização de pais, responsáveis, crianças e adolescentes desaparecidos;

Aprofundar políticas e programas que visam prevenir ou abreviar o período de afastamento do convívio familiar e garantir o efetivo exercício do direito à convivência familiar de crianças e adolescentes;

Promover campanhas de estímulo ao acolhimento sob forma de guarda de crianças e adolescentes afastados do convívio familiar e à adoção de crianças maiores ou de adolescentes, com necessidades específicas de saúde ou com deficiências e de grupos de irmãos;

Ampliar a articulação das políticas de acolhimento institucional com as políticas básicas de educação, saúde e moradia, visando à proteção integral da criança e do adolescente e enfatizando o atendimento daqueles que vivem em situação de necessidade e que precisam de serviços especializados.

Ampliar a geração de emprego e renda para a população, com um olhar para a interiorização das oportunidades;

Avançar no crescimento de forma mais equitativa do ponto de vista geográfico;

Apoio do Estado no desenvolvimento da microempresa focada na produção de ovinos e caprinos, mel de abelha, piscicultura intensiva, indústria de calçados, móveis, floricultura, fruticultura, etc.;

Ampliar a presença do Estado no Complexo Industrial e Portuário do Pecém, projeto de Transposição das Águas do São Francisco, Transnordestina, agricultura irrigada, agricultura ecológica, piscicultura intensiva em águas interiores, economia do mar, turismo cultural e de lazer, energia eólica, energia solar, entre outros;

Promoção de ações de enfrentamento à discriminação quanto a gênero, raça e diversidade sexual e de fortalecimento de políticas afirmativas e de promoção de uma cultura de respeito às diferenças culturais e étnicas;

Criação e efetividade das políticas de enfrentamento ao trabalho infantil;

Criação de oportunidades de inclusão produtiva e geração de renda, notadamente para os segmentos em situação de maior vulnerabilidade, buscando a garantia da autonomia econômica e social dessas pessoas;

Ampliar o acesso das famílias atendidas pelos programas sociais às demais políticas públicas;

Manutenção dos níveis elevados de provimento de energia elétrica para os domicílios urbanos e rurais, ampliando a participação em programas como o “Luz para Todos” do Governo Federal;

Aprimorar, aprofundar e fortalecer as políticas públicas de desenvolvimento da economia fundamentadas em ganhos de competitividade, para ampliar a geração de renda e riqueza, diminuindo a desigualdade de oportunidades entre as pessoas e as regiões e aumentando o bem-estar da população;

Ampliar e fortalecer as ações articuladas com o Governo Federal, Governos Estaduais, especialmente do Nordeste, e governos municipais, visando a consolidação de programas e projetos estratégicos para o desenvolvimento da economia cearense e de suas regiões, otimizando a execução e os resultados das políticas estaduais;

Aprimorar e fortalecer a políticas de incentivos e de investimentos públicos para favorecer o desenvolvimento de centros regionais dinâmicos e economicamente competitivos;

Ampliar e fortalecer as ações voltadas ao aprimoramento do ambiente de negócios e os marcos regulatórios, reduzindo a burocracia e a ineficiência, estimulando o investimento privado e a criação de novos negócios;

Ampliar as ações para o fortalecimento dos setores econômicos tradicionais a partir da modernização, do estímulo ao processo de inovação e a ampliação do conteúdo tecnológico em seus produtos e processos;

Ampliar e fortalecer as políticas para diversificar a estrutura econômica cearense, estimulando novos setores e atividades de base tecnológica e mais voltadas à inovação;

Aprimorar e fortalecer as políticas voltadas a estimular a transferência e a modernização tecnológica nos setores e atividades econômicas;

Estimular e fortalecer as políticas de incentivos para atrair e desenvolver novos negócios, ampliando a quantidade de empresas, em especial as de base tecnológica e mais voltadas à inovação;

Aprofundar e fortalecer as ações estaduais destinadas a estimular o desenvolvimento das exportações estaduais, estimulando uma cultura de exportação nas atividades produtivas, inclusive nas pequenas e médias empresas;

Ampliar e fortalecer as políticas públicas voltadas às micro, pequenas e médias empresas cearenses, sejam elas agrícolas, industriais ou de serviços, estimulando e favorecendo seu surgimento, desenvolvimento e competitividade;

O CEARÁ DA GESTÃO POR RESULTADO	Aprofundar as políticas e ações estaduais voltadas a expandir a oferta de mão-de-obra qualificada com formação técnica e superior, viabilizando e estimulando o maior estoque de profissionais de maior qualificação empregados no setor privado;
	Ampliar e fortalecer as políticas públicas no setor agrícola, especialmente a agricultura familiar, promovendo a melhoria da qualidade de vida das populações rurais;
	Ampliar e aprimorar as políticas públicas voltadas à introdução de novas tecnologias e produtos de maior valor agregado na atividade agrícola, diversificando a produção e ampliando os rendimentos gerados;
	Incentivar e fortalecer as ações de pesca e aquicultura, ampliando a produtividade e a qualidade dos produtos e garantindo a sustentabilidade ambiental das atividades;
	Ampliar e fortalecer as políticas indutoras do desenvolvimento da atividade de fruticultura, visando o mercado nacional e internacional;
	Ampliar e fortalecer as políticas públicas voltadas para o desenvolvimento do turismo no Ceará, a partir da ampliação e melhoria da infraestrutura turística e da capacitação profissional;
	Ampliar e fortalecer as políticas públicas voltadas para ampliação do fluxo de turistas que visitam o Estado por motivo de férias e, em especial, por motivo de negócios;
	Promover o adensamento dos arranjos produtivos locais (APLs) mais competitivos;
	Definir os APLs prioritários para o desenvolvimento do Estado, integrando-os com os grandes investimentos;
	Implementar uma política de atração de investimentos para a área da ZPE;
	Estimular as oportunidades de negócios a serem gerados com a instalação do complexo siderúrgico;
	Estruturação da rede de empreendedores e fornecedores para fortalecer a articulação com as empresas do CIPP;
	Estímulo à organização dos pequenos produtores e da agricultura familiar, visando a agregação de valor à produção para o atendimento das demandas por produtos agrícolas no CIPP;
	Implantação de toda infraestrutura de suporte ao complexo industrial e às áreas urbanas e rurais dos municípios do entorno, a partir de um planejamento de curto, médio e longo prazo, buscando atender as principais demandas;
	Implementação do plano de mobilidade urbana para a região do CIPP, incluindo a acessibilidade e a criação de ciclovias que contemplem todo o CIPP;
	Desenvolvimento de intervenções que garantam o ordenamento urbano na área de influência direta do CIPP;
	Promoção e implementação dos instrumentos de gestão ambiental, tais como: fiscalização, monitoramento, licenciamento e controle;
	Tornar o Ceará autossuficiente na produção de energia elétrica através da utilização em capacidade máxima das usinas eólica e solar;
	Ampliar e fortalecer as ações articuladas com o Governo Federal, Governos Estaduais, especialmente do Nordeste, e governos municipais, visando a consolidação de programas e projetos estratégicos para a economia e o desenvolvimento regional e local, tais como: a Transnordestina e a interligação do Rio São Francisco;
	Ampliar e fortalecer as ações e projetos de melhorias e expansão da infraestrutura urbana (habitação, saneamento, serviços públicos, espaços públicos de convivência, etc.) nas cidades cearenses, em parceria com os governos locais, aumentando o grau de urbanização de modo a melhorar a qualidade de vida, favorecendo ganhos de produtividade, o investimento privado, o surgimento, a atração e o desenvolvimento dos negócios.
	Fortalecer a gestão das políticas públicas integradas;
	Qualificar os gastos no custeio da máquina pública;
	Aprofundar a gestão do investimento público trabalhado de forma mais compartilhada com o servidor público e a sociedade;
	Implementar o planejamento de longo prazo, com foco para um desenvolvimento mais equitativo no âmbito do território;
	Aprofundar a modernização institucional, utilizando ferramentas que possibilitem uma gestão mais transparente e mais compartilhada com a população;
	Fortalecimento do atual modelo de gestão democrático e participativo, garantindo-lhe os princípios fundamentais de ética, eficiência e transparência, assegurando a correta aplicação dos recursos públicos e o combate à corrupção;
Ampliar e fortalecer a Gestão Pública por Resultados com o objetivo de tornar as políticas públicas eficientes nas realizações de resultados que focam na melhoria dos indicadores de qualidade de vida da população como um todo;	

	<p>Estimular a construção consensual e permanente de uma estratégia de desenvolvimento econômico a nortear a atuação integrada e articulada do Estado;</p> <p>Fortalecer o planejamento estratégico de médio e longo prazo, fundamentada no diálogo intragovernamental e do Estado com o setor produtivo e sociedade civil;</p> <p>Aperfeiçoar a metodologia de análise de impacto dos grandes investimentos estruturantes com objetivo de classificar prioridades;</p> <p>Aperfeiçoar as políticas públicas de incentivos fiscais focadas na geração de emprego e renda que favoreçam a redução das desigualdades econômicas e sociais;</p> <p>Fortalecer as políticas públicas que contribuam para o aumento na eficiência da arrecadação e para a otimização dos gastos públicos, contribuindo para o aumento da base econômica;</p> <p>Aperfeiçoar o sistema de Ouvidoria do Estado em todas as secretarias e vinculadas com o objetivo de reduzir o tempo e o custo de atendimento ao cidadão;</p> <p>Aperfeiçoar o portal da transparência com o objetivo de ampliar e facilitar o acesso às informações e serviços da administração pública estadual;</p> <p>Implantar um observatório de planejamento participativo que possa junto com a sociedade monitorar, acompanhar e avaliar as políticas públicas em ação.</p>
O CEARÁ PACÍFICO	<p>Planejar e consolidar o fortalecimento institucional dos órgãos de Segurança Pública;</p> <p>Definir a atuação da política de segurança pública de forma integrada com as demais políticas públicas atuando de forma sistêmica no território, criando nos locais mais vulneráveis ações relacionadas à segurança, saúde, educação, emprego e infraestrutura pública, envolvendo as Secretarias de Governo;</p> <p>Dar continuidade à política de ampliação dos quadros dos profissionais do sistema de segurança pública, penitenciário e defensores públicos por meio de concurso público;</p> <p>Promover a qualificação e valorização do profissional de segurança pública;</p> <p>Estudar o fortalecimento do Programa Ronda do Quarteirão, baseado na cultura da paz e não violência;</p> <p>Consolidar o Programa Em Defesa da Vida;</p> <p>Incrementar o processo de interiorização da Polícia Militar, Polícia Civil, Corpo de Bombeiros e Perícia Forense;</p> <p>Incentivar as práticas de mediação de conflitos nas comunidades, escolas, etc.;</p> <p>Contribuir com a requalificação dos espaços públicos;</p> <p>Planejar e implementar ações de combate ao tráfico e uso de drogas ilícitas;</p> <p>Ampliar e integrar, com as outras políticas públicas, a política de enfrentamento à problemática das drogas, criando nas várias regiões do Estado um Centro Integrado de Referência sobre Álcool e outras Drogas;</p> <p>Estabelecer parcerias permanentes com o Governo Federal, através do Programa “Crack é possível vencer” e com os governos municipais;</p> <p>Continuar as ações no combate ao turismo sexual e efetivar o programa de policiamento na área rural diante do aumento da presença de drogas;</p> <p>Criação do Instituto de Pesquisa e Estratégia de Segurança Pública do Ceará - IPESP, criando um grupo técnico de excelência para pesquisa e estratégia de segurança pública e de apoio à SSPS através de estatísticas e acompanhamento de indicadores;</p> <p>Criação de Comitê de Gestão de Pessoas da Segurança Pública com objetivos de avaliar as necessidades dos policiais, criando e/ou avaliando benefícios indiretos: plano de saúde, escolas, plano de cargos e salários, plano de meritocracia;</p> <p>Desenvolvimento de um SISTEMA GESTOR OPERACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA. Esse sistema deverá ter a capacidade de saber “quantos e onde estão posicionados cada PM e PC, carros, motos, equipamentos em qualquer dia do ano, bem como todas as operações realizadas no estado do Ceará com acompanhamento de resultados, além de acompanhar, monitorar e avaliar a performance das Áreas Integradas de Segurança;</p> <p>Instituir um plano de presença territorial do Estado, principalmente nas áreas de maior risco.</p>
O CEARÁ DO CONHECIMENTO	<p>Apoio à expansão do atendimento à educação infantil nos municípios cearenses, tendo em vista a construção de Centros de Educação Infantil e implementação da educação voltada para o desenvolvimento das habilidades cognitivas e não-cognitivas da criança;</p> <p>Desenvolvimento de políticas de apoio às famílias no desenvolvimento infantil nos estágios iniciais da vida da criança (0 a 3 anos de idade), focando especialmente as famílias vulneráveis e monoparentais;</p> <p>Apoio às práticas de desenvolvimento infantil para as famílias vulneráveis na zona rural do estado do Ceará;</p> <p>Desenvolvimento de políticas de formação continuada dos profissionais da educação infantil nos municípios;</p>

Desenvolvimento de ações intersetoriais com as áreas da saúde e assistência social para o melhor desenvolvimento da criança;

Apoio às políticas de aprendizagem escolar focadas no aumento das habilidades dos estudantes em língua portuguesa e matemática desde o primeiro ano do ensino fundamental;

Desenvolvimento de políticas voltadas para a redução do abandono escolar nos anos finais do ensino fundamental;

Apoio à expansão do atendimento à educação fundamental em tempo integral;

Introdução de atividades extracurriculares que desenvolvam habilidades cognitivas e não-cognitivas dos estudantes (dança, música, xadrez, esportes e etc.);

Desenvolvimento de políticas de formação continuada dos profissionais da educação fundamental nos municípios;

Desenvolvimento de políticas de incentivos aos estudantes na educação fundamental com o objetivo de fortalecer a transição do ensino fundamental para o ensino médio;

Acompanhamento da saúde física e mental dos estudantes do ensino fundamental, especialmente estudantes dos anos finais, tendo em vista que os mesmos estão no início da puberdade;

Apoio à expansão do ensino médio integral com o desenvolvimento de atividades extracurriculares no contraturno escolar focadas na ampliação do conhecimento dos estudantes e de suas perspectivas de futuro (plano de vida, orientação vocacional, tomada de decisão, socialização e etc.);

Desenvolvimento de políticas de incentivos aos estudantes do ensino médio e profissional com foco na conclusão do ciclo da educação básica;

Desenvolvimento de estratégias para a redução do abandono e evasão escolar no ensino médio e profissional;

Articulação das políticas intersetoriais como as áreas de saúde e assistência social no apoio às famílias de estudantes em condição de vulnerabilidade social e monoparentais;

Acompanhamento da saúde física e mental dos estudantes do ensino médio e profissional, focados nas ações afirmativas e de formação do cidadão;

Desenvolvimento de políticas de incentivos à participação dos estudantes do ensino médio no Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM;

Desenvolvimento de estratégias para estudantes de altas habilidades que contemplem o aproveitamento de suas habilidades;

Consolidar a rede de educação profissional integrada no estado do Ceará;

Expansão do atendimento à demanda por educação profissional integrada no Ceará;

Desenvolver mecanismo para a alocação e atualização permanentes dos cursos técnicos e currículos da educação profissional, estruturados em ampla pesquisa e fontes de informações do contexto regional e potencial dos municípios;

Desenvolver parcerias com o setor produtivo na consolidação da educação profissional no estado do Ceará;

Desenvolver mecanismos para monitorar e inserir o egresso da educação profissional no mercado de trabalho;

Desenvolvimento das habilidades dos estudantes da educação profissional quando ao empreendedorismo;

Promoção de ações para articular o ensino médio à educação profissional, privilegiando áreas estratégicas para o desenvolvimento do Estado;

Desenvolvimento de ações voltadas para os estudantes com necessidades especiais, focando principalmente no acesso à educação de qualidade;

Estabelecimento e implementação de política de formação continuada para profissionais da educação especial;

Expansão da rede de educação especial nos municípios cearenses;

Desenvolvimento de políticas socioeducativas e assistenciais aos estudantes com condições especiais em condição de vulnerabilidade social;

Acompanhamento da saúde física e mental dos estudantes em condição especial, focados nas ações afirmativas e de formação do cidadão;

Desenvolvimento de estratégias intersetoriais com as áreas de saúde e assistência social de apoio às famílias de estudantes com necessidades especiais;

Apoio à gestão municipal no tocante ao desenvolvimento dos planos municipais de educação e de projetos educacionais;

Implementação de políticas de incentivos às melhores práticas na educação no estado do Ceará;

Desenvolvimento de política de formação continuada dos gestores escolares;

Ampliação e aperfeiçoamento da parceria entre governos municipais e o estadual na oferta de uma educação de qualidade;

Expansão e aperfeiçoamento da tecnologia da informação nas unidades escolares com o objetivo de aumentar o acesso à informação e tecnologias voltadas para a ampliação do conhecimento;

Desenvolvimento de ferramentas de apoio à tomada de decisão baseada no uso eficiente dos recursos públicos para auxiliar a gestão escolar;

Fortalecimento e monitoramento das avaliações e monitoramento da educação básica no Ceará;

Desenvolvimento de práticas experimentais com foco na melhoria do aprendizado do estudante;

Desenvolvimento de um sistema administrativo de monitoramento de todos os estudantes da educação básica, fazendo o acompanhamento (escolar, social, familiar e etc.) dos estudantes desde a educação infantil até a conclusão do ensino médio;

Fortalecer a política estadual de atenção à criança e ao adolescente em consonância com os preceitos do Estatuto da Criança e do Adolescente;

Expandir espaços públicos de lazer para a juventude;

Utilizar as condições naturais favoráveis do Estado para a prática esportiva ampliando os programas sociais voltados para essa área;

Desenvolver e fortalecer políticas públicas de cultura, voltadas para a formação, produção e difusão das atividades culturais;

Buscar a consolidação do calendário de eventos culturais (tradições, saberes, fazeres e talentos) das diversas regiões do Estado;

Promover políticas públicas focadas nos interesses e necessidades da juventude cearense;

Reestruturar o sistema de ciência, tecnologia e inovação público estadual – SECITECE, NUTEC, FUNCEME, FUNCAP –, criando as carreiras de gestão, planejamento e infraestrutura em ciência, tecnologia e inovação;

Aprimorar o marco legal estadual em ciência, tecnologia e inovação;

Apoiar a transformação do campus da Universidade Federal do Ceará em Sobral na Universidade Federal da Região Norte do Ceará;

Apoiar a expansão do ensino superior público federal no Estado do Ceará;

Interiorizar as ações de ciência, tecnologia e inovação;

Expandir e consolidar a pós-graduação stricto sensu nas universidades estaduais;

Incentivar e apoiar a consolidação do ecossistema de inovação no Estado;

Institucionalizar o Programa de Popularização da Ciência, incentivando os alunos do ensino fundamental ao estudo das ciências básicas;

Articular os programas de educação superior aos de educação básica;

Consolidar a infraestrutura de pesquisa científica e inovação nas universidades e instituições de ciência e tecnologia;

Dar continuidade ao programa de formação do corpo docente das universidades estaduais;

Incentivar e apoiar a inovação tecnológica em áreas estratégicas ao desenvolvimento do Estado;

Apoiar a consolidação do Parque Tecnológico de Saúde – FIOCRUZ e a implantação de um parque tecnológico em biotecnologia e de polos tecnológicos especializados;

Instituir o Programa de Modernização Tecnológica do Estado do Ceará com ações transversais e articuladas;

Propugnar junto ao Governo Federal a implantação no Ceará do Centro de Pesquisas Oceanográficas, vinculado ao Instituto Nacional de Pesquisas Oceanográficas e Hidroviárias – INPOH;

Consolidar e ampliar as ações da Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FUNCAP) voltadas para a formação de recursos humanos qualificados (Programas de Bolsas Acadêmicas de Iniciação Científica, Mestrado, Doutorado e Fixação de Pesquisadores) e para o provimento de infraestrutura laboratorial para a pesquisa, serviços tecnológicos especializados e incentivo à inovação;

Reestruturar e fortalecer a Fundação Cearense de Meteorologia e Recursos Hídricos – FUNCEME através da valorização das suas competências internas e parcerias com instituições de ensino e pesquisa, ampliando as pesquisas na área de variabilidade e mudanças climáticas, assim como estudos de adaptação e mitigação dos seus impactos nos setores da economia cearense;

Reestruturar e fortalecer as ações da Fundação NUTEC através da valorização das suas competências internas e parcerias com os diversos setores da economia cearense e entidades governamentais;

Reestruturar e fortalecer as ações do Geopark Araripe;

Ampliar a oferta de educação para a promoção da inclusão e o respeito às diversidades (comunidades indígenas, quilombolas, educação do campo, etc.);

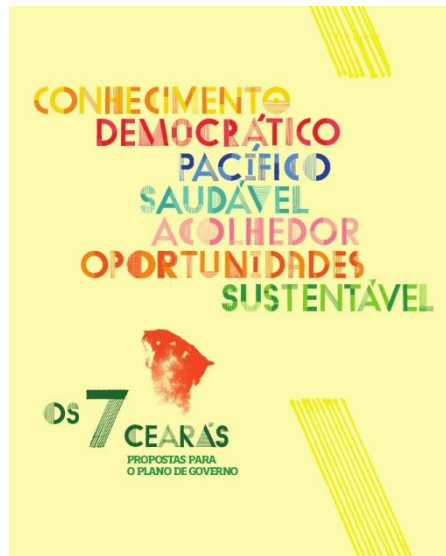
Descentralização e fortalecimento do ensino profissionalizante, técnico e tecnológico;

Ampliar e fortalecer a política de universalização e inclusão digital e informática;
Buscar a universalização do acesso à internet para a população;
Ampliar e diversificar as oportunidades de educação técnica e tecnológica;
Instituir novas estratégias de acesso ao ensino universitário;
Instituir um programa de apoio à inovação nas micro, pequenas e médias empresas atuantes nos diversos setores da economia cearense;
Reformar e ampliar o número de museus e bibliotecas públicos no estado do Ceará.

Fonte: Coligação para o Ceará seguir mudando (2014).

Além do documento apresentado à Justiça eleitoral no momento do registro da candidatura, em dezembro de 2014, após ter obtido êxito nas eleições a equipe de coordenação da campanha do então governador eleito, Camilo Santana, apresenta o “Documento síntese do processo de planejamento participativo” que reuniu, além das propostas enviadas à Justiça Eleitoral, os anseios da sociedade que foram reunidos durante a campanha.

Figura 5: Capa do documento “Os 7 ceará: propostas para o plano de governo”.



Fonte: Santana (2014).

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 resultado desses encontros foi consolidado e apresentado à equipe de governo, seguindo metodologia de gestões anteriores.

4.2 Metodologia de elaboração do plano plurianual

Em outubro de 2014 inicia-se na SEPLAG e, posteriormente, conta com a colaboração de representantes dos demais componentes do Governo do estado do Ceará, a análise/avaliação do método de elaboração da estrutura do plano plurianual para verificar se o modelo usado até então deveria ser mantido ou atualizado (Entrevistado 01).

A referida análise teve como ponto de partida as duas últimas versões dos planos plurianuais do estado do Ceará: PPA 2008-2011 e PPA 2012-2015 (Entrevistado 01).

“O que nós fizemos? Avaliamos os elementos constituintes do PPA, a estrutura em si das bases de formulação do PPA, e dissemos: faltam elementos aqui. Então, a gente confrontou o ‘2012-2015’ com o ‘2008-2011’ e fizemos uma espécie de mescla e acrescentamos um modo de elaboração de programas um pouco diferente do que havia sido adotado em ‘2012-2015’” (Entrevistado 1).

As mudanças verificadas na metodologia de elaboração do PPA 2016-2019 buscaram oportunizar a intersectorialidade e multisetorialidade, com o objetivo de trabalhar a formulação dos programas para além das atribuições de determinada secretaria.

“No PPA 2012-2015 a gente formulava os programas a partir do que chamávamos de áreas temáticas. Uma das críticas que nós tínhamos para o modelo 2012-2015 era que a área temática era setorial. Então nós tínhamos a área temática da educação, a área temática do desenvolvimento agrário, a área temática da cultura, que correspondiam na verdade às secretarias da educação, do desenvolvimento agrário e ‘por aí vai’.

Então, dentro da metodologia do PPA 2012-2015 você ‘pegava’ a área temática e identificava as linhas de atuação dentro daquela área. Então, você tinha no âmbito da política de desenvolvimento agrário, uma linha de atuação que era a assistência técnica e extensão rural: isso se transformou em um programa. Se tinha uma linha de atuação voltada para a questão do incentivo à produção, da melhoria da produção isso virava um outro programa.

Então, se trabalhou um pouco nessa perspectiva: olhando para a área temática e as linhas de atuação. O que na nossa avaliação, quando a gente fez esse trabalho em 2014, no último trimestre de 2014, nós observamos que as áreas temáticas eram iguais as secretarias, e isso perdia um pouco da conotação de intersectorialidade e multisetorialidade, apesar de que existiam os programas, na época, chamados multisetoriais. (...)

Aí nós fizemos um caminho inverso ao de 2012-2015, a partir de que a gente começou a voltar um pouco atrás na metodologia e trabalhamos com a identificação de situações, tanto é que a metodologia base para a identificação dos programas foi a árvore de problemas. (...)

A gente olhava para a base estratégica, já tínhamos definido quais eram os resultados e indicadores, e olhando para aquele cenário que iríamos discutir: (...) porque você não tem esse resultado hoje? O que você precisa fazer? Então, a gente organizava a árvore de problemas a partir dos temas do PPA” (Entrevistado 1).

Dessa forma é possível perceber um esforço por parte do Governo do Estado do Ceará para aperfeiçoar a metodologia de elaboração do PPA, esse esforço parte principalmente

do corpo técnico da SEPLAG, mas é importante destacar o apoio tanto do Secretário de Planejamento e Gestão, quanto do próprio Governador.

As mudanças na metodologia resultaram nas seguintes premissas:

Quadro 20: Premissas do plano plurianual 2016 – 2019.

Gestão Pública por Resultados	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;
Participação cidadã	Promovendo a interação entre o Estado e o cidadão, com vistas à efetividade das políticas públicas, em um processo de planejamento participativo que extrapola as propostas de campanha;
Promoção do desenvolvimento territorial	Equilibrando a dimensão territorial, superando os desafios e potencializando oportunidades regionais; e
Intersetorialidade	Implementando políticas setoriais articuladas, centradas em territórios, trazendo ganhos para a população, para a organização logística das ações definidas, superando a fragmentação das políticas públicas.

Fonte: CEARÁ. 2015b.

Essas premissas podem ser confrontadas com a legislação, inclusive com a própria lei que estabelece o PPA 2016-2019, isso é uma forma de verificar a tentativa de adequar o planejamento à legislação e ao discurso governamental.

Art. 165 (...)

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, **de forma regionalizada**, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada (BRASIL, 1988, grifo do autor).

Art. 203 (...)

§1º O plano plurianual, editado por lei, contemplará as diretrizes, objetivos e metas da política financeira estadual para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para cumprimento de programas de duração continuada, **será expresso em forma regionalizada**, tendo como elementos dimensionadores a região metropolitana e as microrregiões, **objetivando reduzir as desigualdades internas**, tomando por critério, para maior alocação de recursos, as carências populacionais (...) (CEARÁ, 2014, grifo do autor).

Art. 1º O Modelo de Gestão do Poder Executivo obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, adotando como premissas básicas a **Interiorização**, a **Participação**, a Transparência, a Ética, a Otimização dos Recursos e a Gestão por Resultados, a partir dos seguintes conceitos:

I - a Interiorização como instrumento de discussão e **atendimento das prioridades e necessidades locais**, estabelecendo e fornecendo as condições para o crescimento econômico, social e político, local e regional, promovendo a desconcentração espacial do desenvolvimento e a desconcentração intraclasses da renda, com fundamento nos conceitos de equidade e desenvolvimento sustentável;

II - a **Participação como forma de controle social** sobre a Administração Pública e como instrumento para o aprimoramento da cidadania, com a adoção de plebiscito, de referendos, de audiências e conferências públicas e de conselhos populares e do orçamento participativo;

III - a Transparência como a socialização dos atos administrativos, mediante a respectiva divulgação pelos meios oficiais e de comunicação social, ressalvadas as hipóteses de sigilo necessárias à segurança do Estado e da sociedade, priorizando o interesse público à informação;

IV - a Ética como o conjunto de normas e valores às quais se sujeitam todos os agentes públicos estaduais, estabelecendo um compromisso moral e padrões qualitativos de conduta, assegurando a clareza de procedimento dos servidores, segundo padrões de probidade, decoro e boa-fé, permitindo o controle social inerente ao regime democrático;

V - a Otimização dos Recursos com melhor utilização destes na prestação dos serviços públicos, com padrão de eficiência e racionalização de custo e tempo;

VI - a **Gestão por Resultados como administração voltada para o cidadão**, centrada notadamente nas áreas finalísticas, objetivando padrões ótimos de eficiência, eficácia e efetividade, contínua e sistematicamente avaliada e reordenada às necessidades sociais, fornecendo concretos mecanismos de informação gerencial (CEARÁ, 2007, grifo do autor).

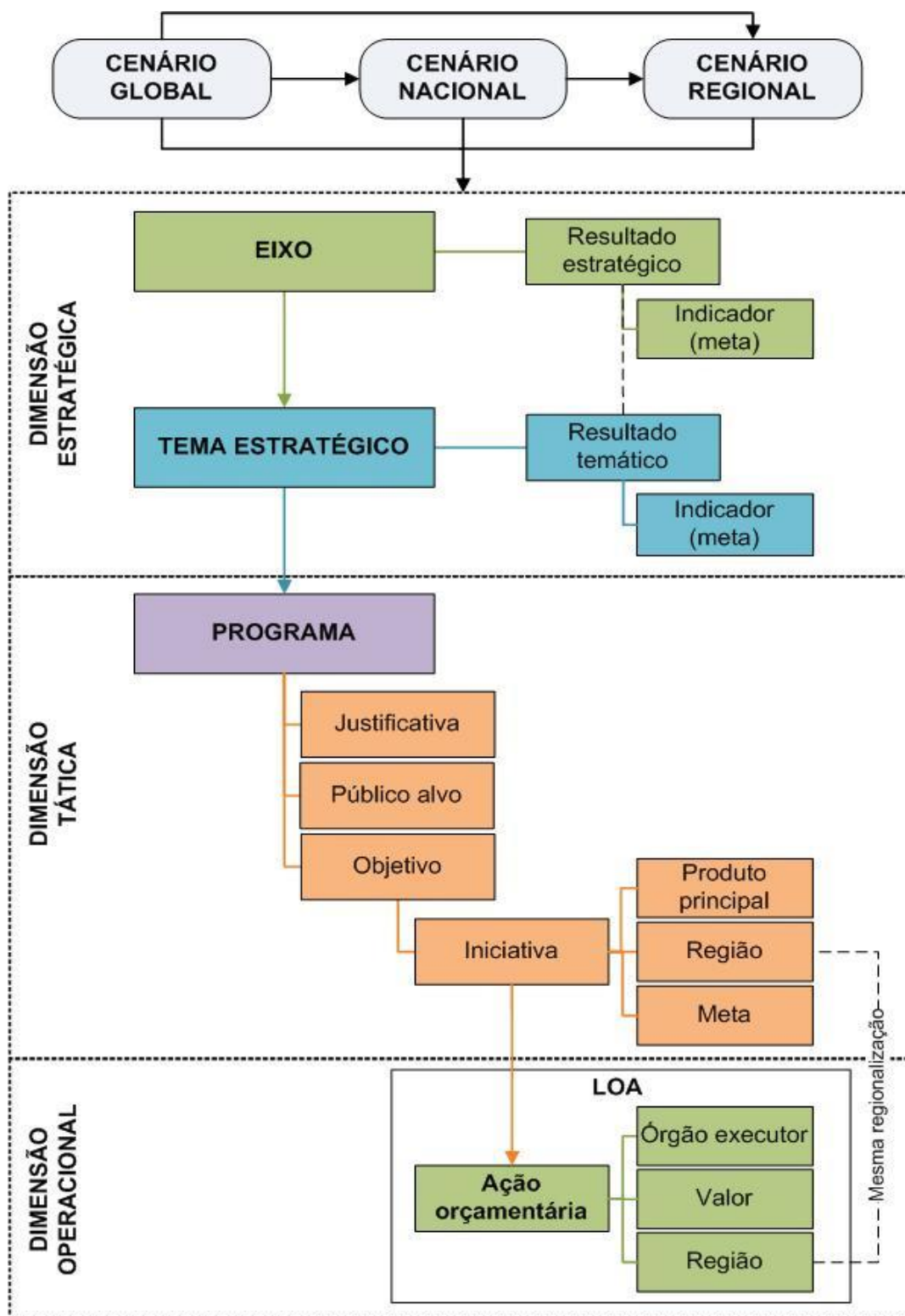
É perceptível o esforço de formalizar as premissas da metodologia de planejamento na própria legislação estadual, inclusive na revisão da lei no ano de 2018 (Ceará, 2018), a qual mantém a continuidade do modelo de gestão com alguns aperfeiçoamentos.

Quanto aos aspectos ligados diretamente à formulação do PPA 2016-2019, a SEPLAG, que coordenou a elaboração do PPA 2016-2019, aponta os seguintes objetivos, no documento que orienta a etapa de elaboração do referido PPA:

Melhorar o desempenho gerencial da administração pública, tendo como elemento básico uma gestão pública baseada em resultados;
 Organizar em programas todas as propostas do Governo que resultem em bens ou serviços para atendimento das demandas da sociedade;
 Dar maior transparência à aplicação dos recursos públicos e aos resultados obtidos;
 Explicitar a distribuição regional das entregas e gastos do Governo;
 Assegurar que os programas estejam alinhados com a orientação estratégica do Governo e compatíveis com a previsão de disponibilidade de recursos;
 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
 Estimular as parcerias para diversificar as fontes e alavancar os recursos necessários aos programas, com vistas a ampliar seus resultados. (CEARÁ, 2015b)

Além dos aspectos conceituais que envolvem aquilo que se espera do PPA, existe também as questões práticas, que orientam diretamente as ações que compõe a formulação do plano. O PPA 2016-2019 segue a seguinte estrutura para sua formulação:

Figura 6: Estrutura do PPA.



Fonte: CEARÁ. 2015b.

Para atingir os objetivos propostos e organizar as ações que resultariam na entrega do documento que mais tarde se torna a Lei que estabelece o PPA, a SEPLAG divide o PPA 2016-2019 em três dimensões:

Quadro 21: Dimensões do plano plurianual 2016 – 2019.

DIMENSÃO ESTRATÉGICA	Trata-se das orientações estratégicas de Governo para o período do Plano. Correspondem ao conjunto dos: (i) Eixos de Governo, suas estratégias, resultados estratégicos e indicadores; (ii) Temas estratégicos, seus resultados temáticos e indicadores; e (iii) Cenário econômico-fiscal que prospectam a execução dos recursos do PPA.
DIMENSÃO TÁTICA	Define caminhos, por meio dos programas e de suas iniciativas voltadas para o alcance dos resultados definidos na dimensão estratégica, considerando as variáveis inerentes à política pública tratada. Vincula os Programas para consecução dos resultados pretendidos, estes materializados pelas iniciativas expressas no Plano.
DIMENSÃO OPERACIONAL	Relaciona-se com o desempenho da ação governamental no nível da eficiência e é especialmente tratada no Orçamento, por meio das ações orçamentárias. Busca a otimização na aplicação dos recursos disponíveis e a qualidade dos produtos entregues.

Fonte: CEARÁ. 2015b.

O PPA 2016-2019 é composto pelos seguintes elementos, tais elementos perpassam todas as dimensões citadas anteriormente e organizam todas as ações que compõem o plano:

Quadro 22: Elementos do plano plurianual 2016-2019.

Eixo	Elemento de planejamento que organiza a atuação governamental, de forma integrada, articulada e sistêmica.
Resultado Estratégico	Efeito de médio prazo que se pretende alcançar no âmbito de determinado eixo.
Indicador Estratégico	Instrumento que permite aferir o desempenho do PPA no âmbito de cada eixo.
Tema Estratégico	Desdobramento dos eixos, sendo representados pelas diversas áreas de atuação do governo.
Resultado Temático	Efeito de médio prazo que se pretende alcançar no âmbito de determinado tema.
Indicador Temático	Instrumento que permite aferir o desempenho do PPA no âmbito de cada tema.
Programa	Instrumento de organização da ação governamental visando ao alcance dos resultados desejados.
Órgão Gestor	Responsável pela coordenação e gestão do programa.
Público alvo	Grupos de pessoas, comunidades, instituições ou setores beneficiados pelas entregas do programa.
Justificativa	A motivação para a elaboração do programa (a partir do problema e de suas causas).
Objetivo	Expressa para que será realizado o programa, com foco no tratamento de um problema-chave. Em alguns casos, pode ser trabalhado para o atendimento de determinada demanda social ou potencialização de oportunidades.
Iniciativa	Consiste na entrega à sociedade ou ao Estado de bens e serviços com o propósito de solucionar o problema-chave do programa e, conseqüentemente, o resultado do tema.
Produto	Bem ou serviço a ser ofertado para a concretização do objetivo do programa.
Meta	Quantidade de um determinado bem ou serviço a ser entregue.
Região	A localização territorial dos produtos definidos para as iniciativas.
Ação	Decomposição das iniciativas para melhor gestão e execução.
Valor	Quantitativo financeiro programado para proporcionar a oferta dos produtos das iniciativas.

Fonte: CEARÁ. 2015b.

O PPA 2016-2019 seguiu o seguinte passo-a-passo para ser elaborado, cada tapa do plano considera a adequação das dimensões do plano e dos elementos que o compõe:

Quadro 23: Etapas da elaboração do plano plurianual.

Passo 1 – Identificar o eixo governamental de atuação intersetorial	O órgão gestor deverá identificar em qual(is) dos 7 Cearás se enquadra sua atuação em oficinas de validação da dimensão estratégica do PPA, esta identificação será apresentada pela Seplag e discutida com os órgãos setoriais. O programa deve contribuir para o alcance do resultado estratégico já definido para o eixo pelo Governo.
Passo 2 – Identificar o tema estratégico e respectivo resultado	A identificação do tema estratégico e seu respectivo resultado e indicadores para os quais o órgão contribuirá também será realizada em oficinas de discussão. Tal identificação se faz necessária, visto que o programa de governo será construído a partir do resultado temático que o governo pretende alcançar e dos indicadores escolhidos para medir este resultado.
Passo 3 – Identificar os fatores que dificultam o alcance do resultado	A partir do mapeamento dos órgãos que possuem relação com os temas, quer seja de forma direta, quer indireta, ou seja, os órgãos que deverão atuar na oferta de bens ou serviços (produtos) para o alcance do resultado deste tema, o próximo passo é discutir conjuntamente, a partir do cenário atual, quais os entraves que impedem ou que dificultam o alcance do resultado do tema.
Passo 4 – Organizar os entraves de modo a encontrar o(s) problema(s) central(is)	A partir da identificação dos fatores que dificultam, ou impedem, o alcance do resultado que se pretende no tema, a equipe deve organizar estes entraves, com o propósito de encontrar qual de fato é, ou quais são, o(s) problema(s)-chave, ou problema(s) centrais(s). Uma técnica interessante a ser adotada é a construção da Árvore de Problemas.
Passo 5 – Identificar as soluções para a resolução do(s) problema(s)-chave	Após o mapeamento do problema central, suas causas e efeitos, o passo seguinte é identificar o que deverá ser feito para solucionar o problema e modificar as situações não desejadas, a partir da definição das alternativas de intervenção.
Passo 6 – Identificar a contribuição das iniciativas para a evolução dos indicadores dos resultados temáticos	Neste momento, se pretende identificar a contribuição da oferta (esforço) do governo para o comportamento dos indicadores temáticos. Porém, nem toda iniciativa deverá estar ligada a um indicador do resultado, mas apenas as que contribuam diretamente para sua evolução. A regra é que a iniciativa, quando for o caso, esteja ligada a apenas um indicador do resultado temático para o qual contribui.
Passo 7 – Identificar, mensurar e regionalizar a oferta de bens e serviços	Este passo se inicia com a identificação do produto (bem ou serviço) ofertado para o alcance do objetivo do programa e, conseqüentemente, para a consecução do resultado temático ao qual o programa está vinculado. Uma vez identificado o bem ou o serviço a ser ofertado na iniciativa, passa-se à mensuração do mesmo, ou seja, à definição de suas metas quantitativas, ao longo dos quatro anos do Plano, para, ao final, regionalizá-las.
Passo 8 – Definir e valorar as ações orçamentárias e não-orçamentárias relacionadas a cada iniciativa	As ações, embora não façam parte da estrutura do PPA, deverão ser definidas e valoradas por ocasião de sua elaboração para que se possa então obter o valor programado das iniciativas e, conseqüentemente, do programa.

Fonte: CEARÁ. 2015b.

Apesar de descrever as etapas do PPA 2016-2019 conforme apresentadas nos documentos públicos oficiais do Governo do Estado do Ceará, a seguir iremos apresentar alguns acontecimentos que podem ser considerados como ações concretas para a construção do plano.

4.3 Percursos para a elaboração do PPA 2016-2019 do estado do Ceará

Na Mensagem do Governo enviada à Assembleia são mencionadas as seguintes etapas que se traduziram no PPA:

Workshop de apresentação oficial do início dos trabalhos de elaboração do PPA, com a presença do Governador, da Vice Governadora e de todos os Secretários, Titulares, Adjuntos e Executivos, Dirigentes de órgãos vinculados e Coordenadores das Unidades Setoriais de Planejamento;
 Oficinas de discussão e validação dos resultados e indicadores estratégicos dos Eixos Governamentais de Atuação Intersetorial, os 7 Cearás;
 Oficinas de discussão e validação dos resultados e indicadores dos Temas Estratégicos;
 Treinamento para a identificação dos principais entraves à consecução dos resultados temáticos, utilizando como ferramenta a Árvore de Problemas;
 Oficinas regionais para a promoção da participação cidadã na formulação das Diretrizes Regionais, orientadoras da oferta declarada nos programas. Estiveram presentes a estas oficinas quase 1.100 pessoas; e
 Assessoramento na elaboração dos programas finalísticos (CEARÁ, 2015, p. 29).

Nesse trabalho, essas etapas serão organizadas nos seguintes pontos: eixos (Os 7 Cearás), temas estratégicos, participação e panorama sócio econômico. Os momentos que compõem as dimensões tática e operacional do plano não serão abordados aqui, por serem responsabilidade de unidades específicas e pulverizadas entre os diversos ambientes institucionais do governo, não fazendo parte dos objetivos propostos para o momento, mas, sem dúvidas, de grande relevância.

4.3.1 Eixos (Os 7 Cearás)

Na dimensão estratégica, o plano foi organizado em sete eixos estratégicos, cada um dos eixos (Ceará da Gestão Democrática por Resultados; Ceará Sustentável; Ceará Pacífico; Ceará Acolhedor; Ceará de Oportunidades; Ceará do Conhecimento; Ceará Saudável) contará com os seguintes atributos: resultado estratégico e indicador estratégico. Esses atributos são descritos a seguir:

Quadro 24: Atributos dos eixos.

RESULTADO ESTRATÉGICO	Declara os efeitos de curto e de médio prazo dos programas sobre a melhoria dos indicadores econômicos e sociais. Em outras palavras, o resultado estratégico representa o impacto que se pretende realizar no âmbito de determinado eixo. Exemplo: Serviços públicos estaduais planejados e geridos de forma eficiente e efetiva, atendendo as necessidades dos cidadãos, com transparência e equilíbrio fiscal (Ceará da Gestão Democrática por Resultados).
INDICADOR ESTRATÉGICO	Instrumento que permite aferir o desempenho do PPA no âmbito de cada eixo, tendo como referência uma medida inicial, se possível, e a meta que se quer alcançar, o que gera subsídios para seu monitoramento e avaliação a partir da observação do comportamento de uma determinada realidade ao longo do período do Plano. Exemplo: Percentual de pobres (<1/2 sal. min. per capita) (Ceará Acolhedor).

Fonte: CEARÁ. 2015b.

Para o Entrevistado 9 a concepção do planejamento por eixos estratégicos foi um avanço “porque o governo descaracteriza um planejamento por competência e por órgão e monta uma lógica de razão por tema”, para ele o PPA passa ser um “planejamento com base na resposta aos problemas identificados e organizado por tema”. Pode-se observar que a organização do PPA por eixos traz a expectativa de uma maior integração entre as secretarias de estado e demais órgãos vinculados.

Apesar do avanço destacado acima, o que se percebe é ainda um esforço inicial, pouco efetivo no alcance do objetivo proposto. As reuniões não contaram com a presença de muitas pessoas, por exemplo na Tabela 1 pode-se verificar que o eixo Ceará saudável, que reúne a Secretaria de Saúde dentre outras, obteve a presença de 20 pessoas no evento de validação da base estratégica (sendo 7 pessoas da SEPLAG e 13 pessoas de secretarias envolvidas diretamente com o eixo). Ainda nesse sentido pode-se destacar que o resultado estratégico do Eixo Ceará Saudável é simplesmente “População mais saudável”, e que nos indicadores estratégicos apesar de haver indicadores relevantes sobre o tema de saneamento básico, deixa a desejar nos indicadores dos outros dois temas, pois não existe nenhum indicador sobre o tema esporte e lazer, os indicadores do tema saúde focam apenas nas faixas etárias mais baixas da vida das pessoas. Os eixos também não conseguem refletir a complexidade dos contextos que se inter-relacionam por exemplo: “o tema saúde provoca muita coisa (...) a questão do idoso, drogas, mulheres, etc.” (Entrevistado 9).

Algumas das proposições presentes nos resultados estratégicos dos eixos são generalistas, indicando uma expectativa muito ampla de futuro, que não permite identificar as estratégias do Governo do Estado de maneira clara.

Quadro 25: Resultados estratégicos do PPA 2016-2019.

EIXO	RESULTADO ESTRATÉGICO
CEARÁ DA GESTÃO DEMOCRÁTICA POR RESULTADOS	Serviços públicos estaduais planejados e geridos de forma eficiente e efetiva, atendendo as necessidades dos cidadãos, com transparência e equilíbrio fiscal
CEARÁ ACOLHEDOR	Inclusão social e direitos humanos assegurados para a população cearense, priorizando os segmentos vulneráveis.
CEARÁ DE OPORTUNIDADES	Desenvolvimento econômico sustentável, solidário e competitivo alcançado nos espaços rurais e urbanos, considerando as identidades dos territórios cearenses.
CEARÁ SUSTENTÁVEL	Meio ambiente protegido, com utilização racional dos recursos naturais.
CEARÁ DO CONHECIMENTO	População com formação integral de qualidade, com ênfase na equidade e produção do conhecimento e inovação.
CEARÁ SAUDÁVEL	População mais saudável.
CEARÁ PACÍFICO	População com segurança cidadã e justiça efetivas.

Fonte: CEARÁ, 2015.

No texto da Lei do PPA 2016-2019 (CEARÁ, 2015) é possível observar um texto explicativo que visa contextualizar a base estratégica do plano, o texto apesar de bem elaborado, não tem a objetividade e o conteúdo necessário para expressar as ações estratégicas em nível adequado para a maioria dos eixos.

No contexto da administração pública estratégica é necessário um esforço inteligente para a mensuração das metas e objetivos através de indicadores ligados diretamente a eles.

A Administração Pública Estratégica pode ser entendida como gerenciamento de bens, serviços públicos diretos ou indiretos por meio de processos racionais, baseados em dados mensurados por indicadores relacionados à metas e/ou objetivos específicos (COSTA, 2019, p. 7).

No caso do Ceará os resultados estratégicos, são abrangentes, genéricos e não correspondem a totalidade do que os eixos representam. Ao mesmo tempo que os indicadores não são diretamente correspondentes às proposições dos resultados estratégicos.

Os indicadores estratégicos escolhidos para compor o PPA 2016-2019, apesar de significativos e baseados em dados e estatísticas de fontes confiáveis de órgãos oficiais, são relacionados de forma indireta com os resultados estratégicos, e não demonstram relação de causa e efeito com as proposições dos resultados estratégicos.

A definição dos resultados e indicadores estratégicos ocorreu após algumas reuniões que contaram com a presença de alguns colaboradores ligados ao Governo do Estado do Ceará e a algumas instituições públicas ligadas aos eixos do PPA, conforme a tabela a seguir:

Tabela 1: Eventos de validação da base estratégica do PPA 2016-2019 – eixos.

EIXO	DATA	PARTICIPANTES	
		SEPLAG	OUTROS
CEARÁ DA GESTÃO DEMOCRÁTICA POR RESULTADOS	08/05/2015	20	33
CEARÁ SAUDÁVEL	12/05/2015	07	13
CEARÁ PACÍFICO	13/05/2015	09	42
CEARÁ ACOLHEDOR	13/05/2015	03	30
CEARÁ OPORTUNIDADE	11/05/2015	07	50
CEARÁ CONHECIMENTO	11/05/2015	03	34
CEARÁ SUSTENTÁVEL	12/05/2015	09	31
APRECIÇÃO DO RESULTADO DAS OFICINAS	21/05/2015	11	96

Fonte: Dados da pesquisa (Análise documental das listas de presença disponibilizadas pela SEPLAG).

Cabe ressaltar que durante essas reuniões, foram convidados as secretarias e órgãos vinculados que tinham relação com cada eixo, depois foram feitas considerações sobre a metodologia da elaboração do PPA e iniciou-se uma discussão sobre os resultados estratégicos e os indicadores estratégicos do eixos. Foi realizada uma reunião para cada eixo em separado e

depois foi realizada uma reunião com os representantes de todos os eixos para a apreciação dos resultados das oficinas (definição dos resultados estratégicos e dos indicadores estratégicos).

Quadro 26: Indicadores estratégicos do PPA 2016-2019.

EIXO	INDICADORES ESTRATÉGICOS
CEARÁ DA GESTÃO DEMOCRÁTICA POR RESULTADOS	Despesa de Pessoal do Poder Executivo / Receita Corrente Líquida
	Despesa finalística empenhada/Despesa Total
	Índice de concentração regional dos investimentos
	Investimento/Receita Corrente Líquida
CEARÁ ACOLHEDOR	Nível de endividamento (Dívida Consolidada Líquida/Receita Corrente Líquida)
	Déficit habitacional
	Percentual de domicílios com insegurança alimentar
	Percentual de extremamente pobres (< R\$ 70 per capita)
	Percentual de jovens de 15 a 29 anos que não estudam e não trabalham
	Percentual de pobres (<1/2 sal. min. per capita)
	Índice de Gini
	Participação do Ceará nas exportações brasileiras
	Participação PIB Ceará/PIB Brasil
	PIB per capita (R\$)
CEARÁ DE OPORTUNIDADES	Razão de empregos formais do Interior/ Grande Fortaleza
	Razão entre a renda domiciliar per capita rural e a renda domiciliar per capita total
	Razão PIB Interior/Grande Fortaleza
	Razão PIBpc CE/ PIBpc Brasil
	Taxa de crescimento do PIB
	Valor das exportações cearenses
	Índice de qualidade do meio ambiente (IQE)
CEARÁ SUSTENTÁVEL	Número de Reservatórios com Aplicação da Metodologia do IQAR
	Participação das energias alternativas na matriz energética do Ceará
	Percentual de cobertura vegetal
	População cearense com destinação final adequada de resíduos sólidos
	Diferença da escolaridade média entre os 25% mais ricos e os 25% mais pobres da população de 15 anos ou mais
CEARÁ DO CONHECIMENTO	Escolaridade média das pessoas de 15 anos e mais de idade
	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) da Rede Estadual do Ensino Médio
	Percentual de estudantes egressos das escolas estaduais de educação profissional inseridos no mercado de trabalho
	Participação de graduados no mercado de trabalho formal
	Taxa de analfabetismo das pessoas de 15 anos e mais de idade
CEARÁ SAUDÁVEL	Expectativa de vida ao nascer
	Proporção de domicílios com abastecimento de água adequado
	Proporção de domicílios com esgotamento sanitário adequado
	Razão da mortalidade materna (óbitos maternos por 100 mil NV)
CEARÁ PACÍFICO	Taxa de mortalidade infantil por mil nascidos vivos
	Participação de jovens de 18 a 29 anos na população encarcerada
	Taxa de congestionamento processual
	Taxa de crimes violentos contra o patrimônio (CVP) por 100 mil habitantes
	Taxa de Crimes Violentos Letais e Intencionais (CVLI) por 100 mil habitantes
Taxa de reincidência por autuação em flagrante	

Fonte: CEARÁ. 2015.

Nessa experiência é perceptível que se deveriam contar com representantes das diversas secretarias e órgãos vinculados a elas, mas constata-se que as reuniões não apresentaram um número suficientemente expressivo de participantes. Talvez fosse necessário que o próprio governo, por determinação do próprio governador, definisse as representações que obrigatoriamente deveriam se fazer presentes na reunião.

Um dos entrevistados fez a seguinte crítica sobre esse processo:

Um ponto que eu não concordo com relação a criação e definição de indicadores (...) se é o programa de governo, teria que se ter um estudo dos indicadores do Estado, esses indicadores deveriam vir “de cima pra baixo”, esses indicadores não deveriam vir de nós do planejamento [setorial]. Aí a partir desses indicadores é que viriam as estratégias para melhorá-los: iniciativas, projetos entregas. Mas o que acontece é o contrário (..) o que vem por último são os indicadores traçados por nós mesmos (..) o que eu não concordo é que esses indicadores [estratégicos e temáticos] sejam “votados” por nós [o entrevistado explica que os indicadores são apresentados e os participantes decidem na reunião quais são adequados ou não] (Entrevistado 11).

Esse questionamento aponta que a definição dos indicadores seguiu um processo arbitrário em certa medida, os próprios participantes do processo reconheceram essa limitação, no entanto nenhum dos entrevistados avaliou negativamente a metodologia ou os momentos de reunião para a elaboração do PPA 2016-2019, todos eles passaram a ideia de que foi um momento inicial de mudanças positivas no processo de planejamento cearense que tem vários pontos com potencial de melhorias. Uma síntese dos indicadores estratégicos (de 2015 a 2019) é apresentada nesse trabalho no Anexo VI.

4.3.2 *Temas estratégicos*

Na dimensão estratégica estão presentes ainda os temas estratégicos e os indicadores temáticos, os quais são desdobramentos dos eixos que compõem os 7 cearás. Mais uma vez se evidencia o esforço de trabalhar o PPA de forma à integrar as diversas secretarias de estado, uma vez que os temas propostos visam a solução de problemas públicos, deixando de lado a organização do planejamento de acordo com as atribuições individuais de cada secretaria. Ainda assim, é possível associar alguns temas diretamente à determinada secretaria (Saúde, Turismo, Meio ambiente, etc.).

O PPA 2016-2019 possui 31 temas estratégicos os quais apresentam diretrizes, metas e indicadores. Aqui vale a ressalva de que como a proposta do presente estudo se limita à avaliação do processo de elaboração do plano, não é necessária uma apresentação de todos esses dados, bem como a realização do acompanhamento dos indicadores e metas, uma vez que isso já foi feito em relatório elaborado pela SEPLAG (CEARÁ, 2020).

Quadro 27: Temas estratégicos por eixo.

EIXO	TEMA ESTRATÉGICO
CEARÁ DA GESTÃO DEMOCRÁTICA POR RESULTADOS	Gestão Fiscal
	Planejamento e Gestão
	Transparência, Controle e Participação Social
	Administração Geral
CEARÁ ACOLHEDOR	Assistência Social
	Habitação
	Inclusão Social e Direitos Humanos
	Segurança Alimentar e Nutricional
CEARÁ DE OPORTUNIDADES	Agricultura Familiar e Agronegócio
	Indústria
	Serviços
	Infraestrutura e Mobilidade
	Turismo
	Trabalho e Renda
	Empreendedorismo
	Pesca e Aquicultura
	Requalificação Urbana
	Recursos Hídricos
CEARÁ SUSTENTÁVEL	Meio Ambiente
	Energias
	Educação Básica
CEARÁ DO CONHECIMENTO	Educação Profissional
	Ensino Superior
	Ciência, Tecnologia e Inovação
	Cultura
	Saúde
CEARÁ SAUDÁVEL	Esporte e Lazer
	Saneamento Básico
	Segurança Pública
CEARÁ PACÍFICO	Justiça e Cidadania
	Política sobre Drogas

Fonte: CEARÁ. 2015.

Nem todo tema estratégico tem a função de integrar as ações das secretarias, alguns são setoriais, no entanto outros são intersetoriais ou transversais (Quadro 28). O que se pode perceber é que, independente da classificação do tema estratégico, só o fato de existir a organização por eixos já faz com que aconteça, em maior ou menor grau, alguma interação intersetorial, visto que todos os temas precisam, de acordo com a metodologia proposta, contribuir de forma integrada para o alcance do resultado estratégico do eixo a que pertence.

Em sua fala o Entrevistado 6 relata que “há, no início, toda uma participação, uma adesão de vários órgãos e no decorrer do tempo há um esfriamento”. Outras experiências (Entrevistados 7, 8 e 10) avaliam positivamente a interação de diversos órgãos no desenvolvimento de atividades conjuntas para o alcance de objetivos comuns.

Daí é possível inferir que a metodologia de planejamento provoca e contribui para ações intersetoriais, mas algumas questões externas podem, algumas vezes, interferir negativamente nesse processo.

Quadro 28: Classificação dos temas estratégicos.

Setoriais	São os temas estratégicos relacionados à área de atuação de um único órgão/entidade, ligados a um eixo. Exemplo: Assistência Social, executado pela Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social – STDS, no âmbito do Ceará Acolhedor.
Intersetoriais	São os temas estratégicos que necessitam da atuação de vários órgãos/entidades, buscando o alcance de um resultado estratégico em comum de um eixo, ou seja, no âmbito de apenas um Ceará. Exemplo: Infraestrutura e Mobilidade, executado de forma conjunta e integrada pela Secretaria da Infraestrutura – Seinfra e pela Secretaria das Cidades – Cidades.
Transversais	São também considerados intersetoriais, visto que exigem a atuação integrada e conjunta de diversos setores, porém, neste caso, observa-se que, para se alcançar seu resultado estratégico, a atuação governamental deverá extrapolar o âmbito de um eixo ou Ceará, sendo necessário um esforço coordenado de órgãos que trabalham em Cearás diferentes e apresentam interfaces com o tema transversal em questão. Assim, esses temas contemplam ações estratégicas no âmbito de mais de um eixo. Exemplo: Convivência com a Seca, executado por setores em temas como Recursos Hídricos e Meio Ambiente (Ceará Sustentável), Agricultura Familiar e Agronegócio e Pesca e Aquicultura (Ceará de Oportunidades), Assistência Social e Políticas de Inclusão Social e Direitos Humanos (Ceará Acolhedor), dentre outros.

Fonte: CEARÁ. 2015b.

Além dos eixos que contém os resultados estratégicos e indicadores estratégicos, a dimensão estratégica também possui os temas estratégicos compostos pelos resultados temáticos e pelos indicadores temáticos.

Quadro 29: Atributos dos temas estratégicos.

Resultado temático	Também visa declarar os efeitos de curto e de médio prazo dos programas sobre a melhoria dos indicadores econômicos e sociais. Estes resultados representam o impacto que se pretende realizar no âmbito de determinado tema. Exemplo: Infraestrutura e mobilidade assegurada para o desenvolvimento sustentável (Tema Infraestrutura e Mobilidade, Ceará de Oportunidades).
Indicador temático	Instrumento que permite aferir o desempenho da política pública no âmbito do tema, tendo como referência uma medida inicial, se possível, e a meta que se quer alcançar, o que gera subsídios para seu monitoramento e avaliação a partir da observação do comportamento de uma determinada realidade ao longo do período do Plano. Exemplo: Taxa de atendimento da educação infantil

Fonte: CEARÁ. 2015b.

Os resultados temáticos são pouco perceptíveis no texto do PPA, algumas vezes nem aparecem no documento oficial outras vezes fazem parte do texto introdutório sem nenhum destaque. Assim, tanto os resultados temáticos quanto os resultados estratégicos têm características que não permitem ser mensurados e acompanhados. Ou seja, como se poderia afirmar que a população está mais saudável? (Resultado estratégico do Ceará Saudável).

Assim, o que se pode inferir é que tanto os resultados estratégicos quanto os temáticos não são os principais pontos para o acompanhamento da situação do Ceará no que diz respeito ao planejamento, indo na contra mão do que seria ideal na administração pública estratégica e até mesmo da gestão por resultados.

Isso posto, pode-se entender que a interpretação da evolução dos indicadores estratégicos e temáticos são as ferramentas que possibilitam a avaliação e o monitoramento do PPA. Isso revela uma fragilidade, uma vez que os indicadores não se mostram ligados diretamente às ações implementadas pelo governo.

Por exemplo, o eixo “Ceará Acolhedor” tem como resultado estratégico: “inclusão social e direitos humanos assegurados para a população cearense, com prioridade aos segmentos vulneráveis” e tem como um dos indicadores estratégicos “percentual de jovens de 15 a 29 anos que não estudam e não trabalham”, cuja estatística é compilada da PNAD contínua do IBGE, ou seja não é voltada especificamente para a realidade cearense não existindo assim uma amostragem que meça a situação em nível regionalizado. Não existe nesse eixo nenhum tema (Assistência Social; Habitação; Inclusão Social e Direitos Humanos; Segurança Alimentar e Nutricional) que esteja diretamente ligado a esse indicador estratégico, por conseguinte não existe, também, nem indicador temático, nem programas ligados diretamente com o indicador desse eixo, ao mesmo tempo seria um indicador que faria sentido para as iniciativas dos eixos “Ceará de oportunidades” e “Ceará empreendedor”. Assim, o exemplo acima mostra o desencontro dos elementos que compõem o PPA em alguns casos.

Para a elaboração dos resultados e indicadores dos temas a SEPLAG organizou uma série de reuniões com os integrantes do governo que atuavam em órgãos relacionados aos 31 temas, os quais são desdobramentos dos eixos estratégicos que compõem os 7 Cearás. Nessas reuniões, foi utilizada a metodologia da árvore de problemas e os participantes, após análise da situação, identificavam os problemas e suas causas, e procuravam organizar os resultados e indicadores de cada um dos temas como soluções para os problemas enfrentados (Entrevistados 1, 5 e 9).

Essas reuniões não contavam com a participação de pessoas da sociedade civil organizada, nem de instituições que não fossem vinculadas diretamente às secretarias do Governo do Estado.

Em geral é possível notar que algumas das reuniões contaram com a presença de pouquíssimas pessoas. Observe-se que cada um desses temas reúne, de certa maneira a ação integrada dos esforços de diversos setores das secretarias e órgãos vinculados. Assim poder-se-ia esperar um maior número de participantes, pois nesse aspecto já seria necessária a

participação dos técnicos que trabalham nas áreas finalísticas, responsáveis pelos serviços oferecidos diretamente à sociedade.

Tabela 2: Oficinas de discussão dos resultados e indicadores dos temas.

TEMA	DATA	PARTICIPANTES	
		SEPLAG	OUTROS
POLITICAS SOBRE DROGAS	01/06/2015	-	20
JUSTIÇA E CIDADANIA	02/06/2015	02	09
INCLUSÃO SOCIAL E DIREITOS HUMANOS	02/06/2015	-	10
ENERGIA	02/06/2015	01	12
EDUCAÇÃO PROFISSIONAL	28/05/2015	-	21
PESCA E AQUICULTURA	01/06/2015	02	13
REQUALIFICAÇÃO URBANA	28/05/2015	-	07
TRANSPARÊNCIA, CONTROLE E PARTICIPAÇÃO S.	26/05/2015	01	11
MEIO AMBIENTE	28/05/2015	01	31
SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL	27/05/2015	01	09
EMPREENDEDORISMO	02/06/2015	01	14
CULTURA	01/06/2015	-	05
SEGURANÇA PÚBLICA	02/06/2015	03	16
TRABALHO E RENDA	01/06/2015	-	07
SAÚDE	26/05/2015	-	16
AGRICULTURA FAMILIAR E AGRONEGÓCIO	28/05/2015	02	18
HABITAÇÃO	02/06/2015	-	11
EDUCAÇÃO BÁSICA	26/05/2015	01	03
ENSINO SUPERIOR	28/05/2015	-	17
RECURSOS HIDRICOS	28/05/2015	-	10
TURISMO	27/05/2015	02	09
INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE	27/05/2015	01	23
CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO	27/05/2015	01	32
INDÚSTRIA	27/05/2015	-	08
ASSISTÊNCIA SOCIAL	26/05/2015	01	05
PLANEJAMENTO E GESTÃO	26/05/2015	06	09
SANEAMENTO BÁSICO	26/05/2015	03	13
GESTÃO FISCAL	25/05/2015	03	02
ESPORTE E LAZER	25/05/2015	07	04
SERVIÇOS	25/05/2015	-	06

Fonte: Dados da pesquisa (Análise documental das listas de presença disponibilizadas pela SEPLAG).

Nesse aspecto, o Entrevistado 11 esclareceu que nas oficinas relacionadas aos temas e programas, os coordenadores das áreas inerentes ao tema e os técnicos envolvidos eram convidados a participar, no entanto, eles não pareciam totalmente familiarizados e à vontade de participar das reuniões. O referido, entrevistado, salienta, todavia, que era fundamental que essa etapa do planejamento envolvesse as áreas finalísticas e, deixa claro que a presença deles nas reuniões e na elaboração dos programas foi efetiva.

Já o Entrevistado 5 considerou que, o órgão que assessorava o planejamento na secretaria da qual pertencia, funcionou como um disseminador levando as experiências das

oficinas para os diversos setores da secretaria. Deixando claro que cada secretaria tem seu modo de fazer, mas que a metodologia do PPA elaborada pela SEPLAG deve sempre prevalecer.

Assim, é perceptível que as áreas finalísticas ficam responsáveis por elaborar os programas dentro de suas competências e juntá-los aos demais programas do PPA. Isso pode ser encarado como uma fragilidade, na medida em que os programas não são estabelecidos como desdobramentos dos eixos e dos temas, mas são somente atribuídos a eles, ou seja, não há a lógica da perseguição dos objetivos, mas somente da reunião de várias iniciativas em torno dos temas.

O Entrevistado 9 fala da importância, nessa etapa, do que chama de “bases propositivas” que são as demandas recebidas de consultas populares, reclamações ou sugestões enviadas por órgãos de ouvidoria, determinações do Conselho de Saúde por exemplo, que tem na legislação o reconhecimento de suas ações, dentre outros. No entanto deixa claro que isso é prática da Secretaria onde trabalha, e não uma orientação recebida em geral para a elaboração do PPA.

Vale pontuar que os conselhos (de educação, saúde, assistência social, etc.) têm representatividade e capacidade técnica para participar desta etapa, mas não são convidados pelo poder executivo, precisando buscar espaço nas oficinas do PPA participativo e regionalizado.

Faz-se o registro, também, de uma série de oficinas realizadas com o intuito de orientar a elaboração dos programas que fazem parte dos temas, pois cada programa deveria obedecer à metodologia proposta pela SEPLAG e ser inserido em um sistema de informação específico.

Tabela 3: Oficinas de discussão para elaboração dos programas.

TEMA	DATA	PARTICIPANTES	
		SEPLAG	OUTROS
POLITICAS SOBRE DROGAS	25 e 30/06/2015	01	11
GESTÃO FISCAL	30/06/2015	-	05
ENERGIA	25/06/2015	-	08
INCLUSÃO SOCIAL E DIREITOS HUMANOS	25/06/2015	01	13
EMPREENDEDORISMO	25/06/2015	02	17
SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL	24/06/2015	01	17
CULTURA	24 e 26/06/2015	01	07
TRABALHO E RENDA	24/06/2015	02	22
SEGURANÇA PÚBLICA	24/06/2015	01	16
SAÚDE	23/06/2015	02	21
AGRICULTURA FAMILIAR E AGRONEGÓCIO	23/06/2015	01	19
HABITAÇÃO	23/06/2015	02	06
EDUCAÇÃO PROFISSIONAL	23/06/2015	01	22
PESCA E AQUICULTURA	22/06/2015	01	10

TEMA	DATA	PARTICIPANTES	
		SEPLAG	OUTROS
REQUALIFICAÇÃO URBANA	22/06/2015	03	05
TURISMO	19/06/2015	01	04
TRANSPARÊNCIA, CONTROLE E PART. SOC.	19/06/2015	02	12
EDUCAÇÃO BÁSICA E MEIO AMBIENTE	19/06/2015	03	18
RECURSOS HIDRICOS	18/06/2015	01	13
ENSINO SUPERIOR	18/06/2015	01	14
CIÊNCIA, TECNOLOGIA E RENOVACÃO	18/06/2015	01	28
INFRAESTRUTURA E MOBILIDADE	17/06/2015	02	23
JUSTIÇA E CIDADANIA	17/06/2015	02	18
INDUSTRIA	17/06/2015	02	06
SANEAMENTO BÁSICO	16/06/2015	07	07
PLANEJAMENTO E GESTÃO – ASS. FISCAL	16/06/2015	20	19
SERVIÇOS	15/06/2015	06	10
ESPORTE E LAZER	15/06/2015	01	05

Fonte: Dados da pesquisa (Análise documental das listas de presença disponibilizadas pela SEPLAG).

Tabela 4: Reuniões sobre a formulação dos programas.

SECRETARIA	DATA	PARTICIPANTES	
		SEPLAG	OUTROS
SECRETARIA DA SAÚDE	27/08/2015	04	07
SECRETARIA DO SESENVOLVIMENTO ECONOMICO	20/08/2015	-	03
CASA CIVIL	-	01	10
SECRETARIA DAS CIDADES	06/08/2015	03	10
TRIBUNAL DE JUSTIÇA	04/07/2015	01	01
SECRETARIA DE CULTURA	04/08/2015	-	12
SECRETARIA DE JUSTIÇA	30/07/2015	-	08
SEC. AGRICULTURA, PESCA E AQUICULTURA	29/07/2015	-	12
CONTROLADORIA GERAL DE DISCIPLINA	27/07/2015	-	02
DEFENSORIA PÚBLICA GERAL DO ESTADO	29/07/2015	-	05
SECRETARIA DO TRALHO E DESENVOLV. SOCIAL	24/07/2015	-	02
SECRETARIA DA EDUCAÇÃO	23/07/2015	-	06
VÁRIAS (TREINAMENTO SIOF)	04/08/2015	03	08
SECRETARIA DAS CIDADES	22/07/2015	07	12
VÁRIAS	26/08/2015	09	32
SECRETARIA DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA	24/07/2015	-	22
SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE	30/07/2015	-	09
IPECE	18/08/2015	-	10
COORDENADORIA DE PLANEJ. ORÇAM. E GESTÃO	17/08/2015	01	13
TODAS	21/07/2015	01	99

Fonte: Dados da pesquisa (Análise documental das listas de presença disponibilizadas pela SEPLAG).

Destaca-se que essas reuniões são voltadas ao corpo técnico que compunha as secretárias e demais órgãos do governo, a participação da sociedade em geral só estará presente de maneira mais efetiva no ponto que segue.

4.3.3 Participação

Quanto à questão da participação, o PPA 2016-2019 considerou 14 regiões de planejamento (Mapa no Anexo V) para levar a efeito sua metodologia de participação. Essa organização dividiu os municípios cearenses da seguinte maneira:

Quadro 30: Regiões de planejamento e respectivos municípios.

REGIÃO DE PLANEJAMENTO	MUNICÍPIOS
CARIRI	Aaiara, Altaneira, Antonina do Norte, Araripe, Assaré, Aurora, Barbalha, Barro, Brejo Santo, Campos Sales, Caririaçu, Crato, Farias Brito, Granjeiro, Jardim, Jati, Juazeiro do Norte, Lavras da Mangabeira, Mauriti, Milagres, Missão Velha, Nova Olinda, Penaforte, Porteiras, Potengi, Salitre, Santana do Cariri, Tarrafas e Várzea Alegre
CENTRO SUL	Acopiara, Baixio, Cariús, Catarina, Cedro, Icó, Iguatu, Ipaumirim, Jucás, Orós, Quixelô, Saboeiro e Umari
GRANDE FORTALEZA	Aquiraz, Cascavel, Caucaia, Chorozinho, Eusébio, Fortaleza, Guaiúba, Horizonte, Itaitinga, Maracanaú, Maranguape, Pacajus, Pacatuba, Paracuru, Paraipaba, Pindoretama, São Gonçalo do Amarante, São Luís do Curu e Trairi
LITORAL LESTE	Aracati, Beberibe, Fortim, Icapuí, Itaiçaba e Jaguaruana
LITORAL NORTE	Acaraú, Barroquinha, Bela Cruz, Camocim, Chaval, Cruz, Granja, Itarema, Jijoca de Jericoacoara, Marco, Martinópolis, Morrinhos e Uruoca
LITORAL OESTE / VALE DO CURU	Amontada, Apuiarés, General Sampaio, Irauçuba, Itapajé, Itapipoca, Miraíma, Pentecoste, Tejuçuoca, Tururu, Umirim e Uruburetama
MACIÇO DE BATURITÉ	Acarape, Aracoiaba, Aratuba, Barreira, Baturité, Capistrano, Guaramiranga, Itapiúna, Mulungu, Ocara, Pacoti, Palmácia e Redenção
SERRA DA IBIAPABA	Carnaubal, Croatá, Guaraciaba do Norte, Ibiapina, Ipu, São Benedito, Tianguá, Ubajara e Viçosa do Ceará
SERTÃO CENTRAL	Banabuiú, Choró, Deputado Irapuan Pinheiro, Ibaretama, Ibicuitinga, Milhã, Mombaça, Pedra Branca, Piquet Carneiro, Quixadá, Quixeramobim, Senador Pompeu e Solonópolis
SERTÃO DE CANINDÉ	Boa Viagem, Canindé, Caridade, Itatira, Madalena e Paramoti
SERTÃO DE SOBRAL	Alcântaras, Cariré, Coreaú, Forquilha, Frecheirinha, Graça, Groaíras, Massapé, Meruoca, Moraújo, Mucambo, Pacujá, Pires Ferreira, Reriutaba, Santana do Acaraú, Senador Sá, Sobral e Varjota
SERTÃO DOS CRATEÚS	Ararendá, Catunda, Crateús, Hidrolândia, Independência, Ipaporanga, Ipueiras, Monsenhor Tabosa, Nova Russas, Novo Oriente, Poranga, Santa Quitéria e Tamboril
SERTÃO DOS INHAMUNS	Aiuaba, Arneiroz, Parambu, Quiterianópolis e Tauá
VALE DO JAGUARIBE	Alto Santo, Ererê, Iracema, Jaguaratama, Jaguaribara, Jaguaribe, Limoeiro do Norte, Morada Nova, Palhano, Pereiro, Potiretama, Quixeré, Russas, São João do Jaguaribe e Tabuleiro do Norte

Fonte: CEARÁ. 2015.

Algumas informações sobre os municípios são úteis na análise do referido processo de participação da sociedade:

Tabela 5: Número de municípios, estimativa da população e área territorial por região.

REGIÕES DE PLANEJAMENTO	NÚMERO DE MUNICÍPIOS	ESTIMATIVA DA POPULAÇÃO (2014)	ÁREA TERRITORIAL (KM ²)
CARIRI	29	999.169	17.390,31
CENTRO SUL	13	387.141	11.581,71
GRANDE FORTALEZA	19	3.949.974	7.440,07
LITORAL LESTE	6	200.126	4.633,83
LITORAL NORTE	13	390.483	9.335,85
LITORAL OESTE/VALE DO CURU	12	384.592	8.890,00
MACIÇO DE BATURITÉ	13	238.977	3.707,27
SERRA DA IBIAPABA	9	350.423	5.697,31
SERTÃO CENTRAL	13	387.164	16.014,79
SERTÃO DE CANINDÉ	6	202.808	9.202,52
SERTÃO DE SOBRAL	18	482.399	8.528,10
SERTÃO DOS CRATEÚS	13	348.844	20.594,41
SERTÃO DOS INHAMUNS	5	134.115	10.863,47
VALE DO JAGUARIBE	15	386.576	15.006,80
TOTAL DO ESTADO	184	8.842.791	148.886,31

Fonte: CEARÁ. 2015.

A ideia de regionalizar o planejamento é muito válida e, como á foi salientado no início desse capítulo, cumpre uma série de orientações contidas na legislação. No entanto, só a divisão dos municípios em regiões não garante um planejamento regionalizado e participativo.

Para aprofundar essa discussão segue tabela a que retrata alguns aspectos das oficinas que ocorreram no interior do estado do Ceará, em um dos municípios de cada uma das 14 regiões de planejamento.

Tabela 6: Oficinas do PPA participativo e regionalizado.

REGIÃO DE PLANEJAMENTO	DATA	QUANTIDADE DE PARTICIPANTES			
		PP	SC	NI	TOTAL
CARIRI	07/07/2015	39	02	-	41
CENTRO SUL	08/07/2015	55	27	02	84
GRANDE FORTALEZA	10 e 16/07/2015	98	08	-	106
LITORAL LESTE	24/06/2015	45	14	5	64
LITORAL NORTE	07/07/2015	44	22	01	67
LITORAL OESTE	08/07/2015	44	23	02	69
MACIÇO DE BATURITÉ	18/06/2015	83	27	-	110
SERRA DA IBIAPABA	30/06/2015	42	18	-	60
SERTÃO CENTRAL	01/07/2015	90	30	03	123
SERTÃO DE CANINDÉ	30/06/2015	63	12	-	75
SERTÃO DE SOBRAL	01/07/2015	55	13	5	73
SERTÃO DOS CRATEÚS	24/06/2015	77	25	-	102
SERTÃO DOS INHAMUNS	23/06/2015	49	19	2	70
VALE DO JAGUARIBE	23/06/2015	49	11	-	60
TOTAL DO ESTDADO	-	833	251	20	1.104

Fonte: Dados da pesquisa (Análise documental das listas de presença disponibilizadas pela SEPLAG).

PP = Poder Público; SC = Sociedade Civil; NI= Não identificado;

A comparação dos dados das duas últimas tabelas permite constatar que o número de participantes foi pouco expressivo, considerando o total de habitantes dos municípios de cada uma das regiões de planejamento. Se considerarmos os dados presentes nas tabelas quanto à população total do estado do Ceará e o total de participantes das oficinas do PPA, teremos que o número de participantes corresponde a aproximadamente 0,0125% da população do estado.

Além de uma participação pouco expressiva as oficinas deixaram a desejar em representação da sociedade civil, pois apenas 22,7% dos participantes faziam parte da sociedade civil contra, 75,5% do poder público (geralmente funcionários das prefeituras dos municípios da região, ou funcionários do estado que atuam na região). Já 1,8% dos participantes não preencheram a lista de presença de forma que fosse possível identificar se faziam parte da sociedade civil ou do poder público.

É interessante observar que os representantes da sociedade civil não estavam participando das reuniões no “melhor espírito” possível, havia sim movimentos sociais organizados com demandas específicas, mas também foi registrada por exemplo a presença de pessoas da imprensa que estavam presentes para fazer a cobertura do evento e de alunos dos locais (geralmente os eventos aconteceram em escolas ou faculdades) que sediaram as oficinas por curiosidade ou orientação das instituições de ensino.

As Oficinas do PPA Participativo e Regionalizado seguiram um determinado rito, organizado pela SEPLAG:

Primeiro o coordenador ligado a SEPLAG apresenta ao público geral os indicadores da macrorregião [de planejamento] e fala em termos gerais como vão ser as oficinas (...) depois os participantes são divididos em salas de acordo com os eixos (...) depois cada grupo vai ter um relator que vai ler para todos o resultado que foi obtido na oficina [assim o que foi discutido referente a cada um dos eixos é levado ao conhecimento de todos] (Entrevistado 04).

Algumas falas dos entrevistados são reveladoras quanto a esse processo:

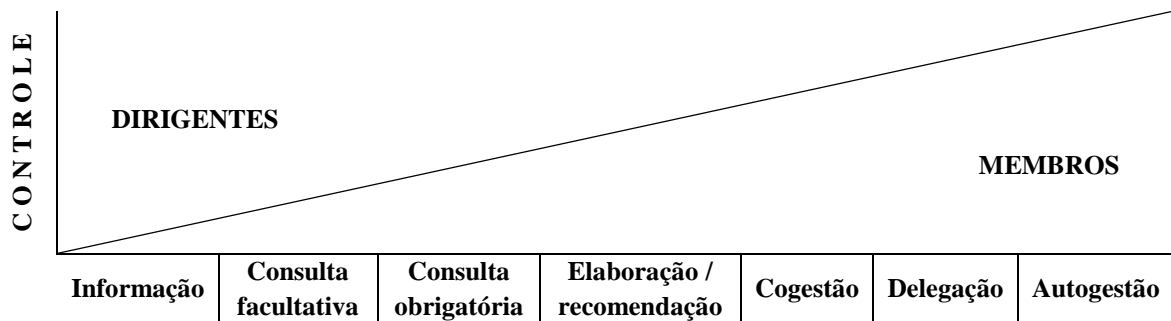
Não teve a participação da sociedade de forma plena (...) teve algumas plenárias vazias, acabou ficando só o pessoal do Estado, isso acaba comprometendo a participação. A presença da comunidade não se tinha de fato, não era a maioria, acaba que a voz da comunidade não está ali muito presente nas demandas (Entrevistado 11).

Eu vi pessoas que estavam lá sem saber o que estavam fazendo, depois saíram das oficinas bem mais entusiasmadas por que elas como cidadãs podem participar (Entrevistado 04).

A figura 7 procura demonstrar alguns dos graus que a participação pode alcançar em qualquer organização de acordo com o nível de controle dado aos membros. O menor grau é o de informação, onde os membros da organização apenas tomam conhecimento das decisões

já tomadas; a consulta facultativa os membros são consultados apenas quando os gestores requerem sua participação; na consulta obrigatória os membros devem ser consultados, mas a decisão ainda é dos gestores. No nível da elaboração/recomendação os dirigentes recebem propostas, tendo a liberdade de aceitar ou rejeitar as proposições sempre apresentando a justificativa pertinente. Na cogestão as decisões são compartilhadas por comitês, conselhos etc. Já na delegação os membros têm autonomia em algumas instâncias especificadas anteriormente pelos gestores. A alta gestão é o nível mais alto de participação no qual o grupo determina seus objetivos, escolhe seus meios e estabelece os controles pertinentes (BORDENAVE, 1995).

Figura 7: Graus de participação.



Fonte: BORDENAVE (1995).

Fazendo uma análise da participação popular nas Oficinas do PPA Participativo e Regionalizado, é possível perceber que a participação acontece nos primeiros graus propostos por Bordenave (1995), no de “Informação” em um primeiro momento das oficinas, quando as “pessoas recebem instruções sobre o PPA [apresentação do diagnóstico da região, aspectos gerais do PPA] e sobre como vai acontecer as oficinas” (Entrevistado 4).

O processo do PPA também pressupõe consulta obrigatória, uma vez que a participação é prevista na lei que estabelece o PPA (CEARÁ, 2015). No entanto as proposições resultantes das oficinas não se tornam obrigação do Governo.

Nesse sentido, um dos entrevistados preocupa-se com a efetividade da participação no processo de elaboração do PPA:

O processo de participação precisa ser aprimorado. As pessoas em seus territórios precisam estar melhor organizadas para poder identificar e pleitear junto ao governo as ações que possam ser implantadas nos seus municípios como também a realização do controle social (...) para que aquilo que eles consideram ser estratégico e prioritário para cada município ou região venha a ser implementado (Entrevistado 08).

Outro entrevistado também apresenta algumas justificativas para a fragilidade na participação popular:

É preciso uma melhor organização quanto a divulgação (...) as pessoas ainda não se sentem à vontade de adentrar um espaço comandado pelo governo. As pessoas tem medo, talvez pensem: “esse lugar não é para mim”. Um dos pontos que deve melhorar é a aproximação [do Estado com a sociedade] (Entrevistado 11).

Nas falas pode-se notar discrepâncias nos pontos de vista dos entrevistados, um considera a sociedade civil pouco articulada, outro considera que o Estado não é suficientemente eficaz em promover a participação.

Bordenave (1995, p. 34-35) enumera alguns níveis de participação em relação a tomada de decisão:

- Nível 1 – Formulação da doutrina e da política da instituição.
- Nível 2 – Determinação dos objetivos e estabelecimentos de estratégias.
- Nível 3 – Elaboração de planos, programas e projetos.
- Nível 4 – Alocação de recursos e administração de operações.
- Nível 5 – Execução das ações.
- Nível 6 – Avaliação dos resultados.

Á guisa de síntese quanto ao nível de participação na tomada de decisão, é possível apreender do que foi evidenciado, que a população não tem poder de decisão, ela é apenas consultada e informada. As decisões são tomadas pelo Governo nos mais diversos níveis, apesar de ouvirem e analisarem as proposições da população.

Para Sousa (2015) em sua análise sobre os PPAs do estado do Ceará do período de 2004-2007, 2008-2011 e 2012-2015, considera as fragilidades que permeiam a participação da sociedade nos planos, e assevera:

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 (Sousa, 2015, p. 9).

Em certa medida o mesmo acontece no PPA 2016-2019, quando o texto da lei que o institui enfatiza a participação da sociedade, mas não se verifica, na mesma intensidade, a participação efetiva da sociedade ao longo do processo de elaboração do plano. É como se constatou em outras experiências:

“quaisquer que sejam os canais adotados, o alcance da participação no tocante à efetiva incorporação das demandas manifestadas pela sociedade na programação do PPA revela-se muito restrito. Em alguns casos, a participação é meramente informativa; em outros, consultiva. Quando consultiva, as sugestões e demandas constituem apenas subsídios a serem considerados na formulação do documento, sem o compromisso formal de acatá-las. Instâncias participativas com atribuições deliberativas são escassas (...). Isto posto, pode-se afirmar que a participação social

no âmbito dos PPA estaduais se presta mais à aprendizagem democrática do que a tornar o conteúdo dos documentos produzidos mais permeáveis à manifestação das preferências e interesses da sociedade (CARNEIRO, 2013, p. 32 *Apud* SOUSA 2015, p. 9)".

Dessa forma, a participação popular ainda está em construção e para ser considerada efetiva no Plano Plurianual, deve empenhar-se em compartilhar mais controle e dotar a sociedade de mais poder de decisão.

4.3.4 Panoramas Sociais e Econômicos

O PPA 2016-2019 também apresenta um “Panorama socioeconômico e perspectivas” com indicadores e informações sobre o desempenho e perspectivas da economia cearense e análises sobre o desenvolvimento social no período recente. Traz também uma parte denominada “Condicionantes do contexto global e nacional” com tendências globais, nacionais e regionais e os objetivos de desenvolvimento sustentável.

No entanto essas análises acentuadamente fundadas em indicadores estatísticos foram adicionadas ao texto do PPA somente após a elaboração de todas as outras etapas (elaboração dos componentes dos eixos estratégicos, temas estratégicos, programas e iniciativas), ou seja, essas análises não foram utilizadas para basear o planejamento, mas foram inseridas no plano posteriormente, como forma de dar robustez e conteúdo e de alguma forma justificar as ações.

Como é de se esperar, não existe uma relação direta com o que é posto nesses contextos, panoramas e perspectivas com os demais elementos do PPA. É relevante ressaltar que, por se tratar de análises referentes às realidades nas quais o Ceará faz parte, é possível relacioná-las com o PPA, o que não existe é uma relação de causalidade entre as análises e o plano, ou seja, não se concebeu o planejamento a partir dessas análises.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

É importante considerar que o documento “Diretrizes para a elaboração de um plano de governo” enviado para a Justiça Eleitoral pela “Coligação para o Ceará seguir mudando”, na ocasião da campanha de Camilo Santana, então candidato ao governo do estado do Ceará, não foi o mais robusto e mais bem delineado. Era composto por metas pouco elaboradas e sem contextualização.

Apesar de refletir sobre as questões que pareciam ser as demandas mais úteis à sociedade, não havia uma preocupação com a forma como eram apresentadas. A impressão que se tem é que são apenas tópicos sem conexão, que apesar de serem agrupados em eixos, os 7 cearás não apresentaram claramente um inter-relacionamento.

Nessa perspectiva o que se apresenta são intenções “soltas”. Não existe planejamento propriamente dito. No entanto, na ocasião não era obrigatório apresentar um plano, mas as propostas defendidas pelo candidato, as quais, no caso específico, em grande parte considera ações já existentes. Isto se verifica com os verbos utilizados nas propostas: “ampliar”, “aperfeiçoar”, “consolidar”, “continuar”, “integrar”, “articular”, “prosseguir”, “manter”, “reforçar”, “fortalecer”, etc.

Seria mais oportuno que as propostas fossem melhor estruturadas, apresentadas com uma visão mais sistêmica, pra que, além de boas propostas, pudessem ser consideradas como uma visão holística para o futuro. E também que já na fase inicial mostrasse a conexão intersetorial com uma forte intenção programática.

Assim, a avaliação é que na campanha procurou-se evidenciar o que já estava “dando certo”, ou seja, o então candidato Camilo Santana se apresenta como continuidade do governo bem avaliado de seu antecessor e “padrinho político”, Cid Gomes, o que é natural. No entanto, poderia ter ido adiante, defendido novas bandeiras, emplacado novos projetos, dado ênfase à inovação, para além da continuidade.

A questão da participação também é algo questionável, uma agenda política não é construída apenas na escuta, na sucessiva inclusão de novas propostas. É necessário o olhar para o futuro, a viabilidade e a sustentabilidade das ações. Não é só agregar as diversas opiniões, mas encontrar as melhores saídas dentro do que é mais esperado pelo povo.

Outra observação é quanto ao desenho das etapas do plano plurianual que, no Manual de elaboração (CEARÁ, 2015b), aparece com uma abordagem direta e simples. No entanto, ele parece ser desligado da realidade inerente à complexidade dos diversos momentos

nos quais a SEPLAG reuniu os órgãos do governo do estado para concretizar o PPA em suas diversas etapas.

Quanto à parte estratégica do PPA 2016-2019, é possível verificar que os resultados estratégicos não possuem robustez de conteúdo suficiente para cumprir o papel que lhes cabe. Deveria existir um trabalho maior para consolidar nos resultados estratégicos uma visão de futuro que abarcasse a totalidade dos temas presentes nos eixos temáticos.

Outro ponto que deveria melhorar é a adequação dos indicadores estratégicos, os quais estão seguindo, ao que parece, a lógica dos dados disponíveis em pesquisas estatísticas (e afins) já existentes, cujos dados são obtidos de uma maneira mais acessível.

Assim, o recomendável seria a melhor definição dos resultados temáticos e a relação direta destes aos indicadores estratégicos. Ou seja, os indicadores deveriam possibilitar o acompanhamento dos resultados estratégicos, os quais por sua vez deveriam corresponder à visão de futuro do Governo do Estado para os temas integrantes dos eixos temáticos de maneira integradora e geral.

Tais resultados e indicadores estratégicos deveriam ser definidos com solidez técnica, devendo estar presentes nos planos de longo prazo (como o Ceará 2050), de modo a serem perenes, possibilitando o acompanhamento a longo prazo, sem perder a boa prática da revisão e adequação, bem como, não comprometendo o mandato do governante eleito.

Essas bases estratégicas deveriam considerar a participação dos conselhos legalmente estabelecidos (de educação, saúde, assistência social, etc.) em sua formulação uma vez que esses conselhos possuem representatividade junto à sociedade civil e possuem capacidade técnica para fazer proposições pertinentes aos temas que lhes cabe. Nesse sentido, é relevante receber contribuições inclusive de instituições como as universidades, as quais reúnem pesquisadores que estão trabalhando com temas relevantes para questões chaves conforme a complexidade das ofertas do Estado.

O planejamento deveria ser baseado, também, em estudos e estatísticas. As análises presentes no PPA deveriam ser feitas no início do processo de elaboração e deveriam servir como mais um fator para balizar a formulação do plano, principalmente na sua dimensão estratégica.

Convém registrar que a metodologia de Gestão por Resultados foi apontada como adequada por todos os entrevistados, os quais apontaram algumas limitações, e fizeram considerações no sentido de aprofundar a metodologia para que fosse melhor aplicada no âmbito do estado. Os entrevistados também se posicionaram favoráveis ao conteúdo do PPA

2016-2019 quando perguntados se o plano reflete as necessidades da população cearense, todos fizeram algum tipo de ressalva, mas defenderam o que está colocado no plano.

É necessário reconhecer que a presente pesquisa não tratou de todos os pontos relevantes para esgotar o tema em questão. O primeiro ponto foi a definição do recorte, quando da escolha pelo processo de elaboração que ocorreu desde o momento da campanha eleitoral e transição de governo, ainda no ano de 2014, e durante o ano de 2015. Dessa maneira, esse interim de cerca de cinco anos, tendo em vista que esse trabalho vai ter sua pesquisa de campo realizada em meados de 2020, tornou difícil o contato com as pessoas que participaram da construção do objeto de pesquisa, e ainda foi difícil encontrar sujeitos que ao serem contatados tivessem disponibilidade e recordassem das experiências vividas naquele período.

Nessa perspectiva, seriam pontos importantes para complementar os temas abordados nesse trabalho em oportunidades futuras: i) um estudo da campanha eleitoral de 2014 que, neste caso específico, foi ponto de partida para a elaboração do Plano Plurianual 2016 – 2019, sendo positiva a escuta dos atores envolvidos na articulação da campanha eleitoral e da população que participou ao solicitar demandas e compromissos de campanha; ii) estudar como acontece a formulação dos programas relativos ao PPA nos demais poderes, Legislativo e Judiciário, bem como em organismos independentes como o Ministério Público; iii) estudar a tramitação da lei que trata do PPA na Assembleia Legislativa; iv) verificar como se dá a aplicação do PPA, em termos orçamentários e reais, quanto ao monitoramento e avaliação, quanto às revisões e emendas legais.

REFERÊNCIAS

- ALA-HARJA, Marjukka; HELGASON, Sigurdur. Em direção às melhores práticas de avaliação. **Revista do Serviço Público**, v. 51, n. 4, p. 5-60, 24 fev. 2014.
- ANDERY, Maria Amália *et. al.* **Para Compreender a Ciência** – Uma perspectiva histórica. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo; São Paulo: EDUC, 1988.
- ANDRADE, Ilza Araújo Leão de. **Gestão social e participação: um balanço da literatura**. In: ANDRADE, Ilza Araújo Leão de. (org.). Desafios da gestão participativa no Nordeste. Natal: EDUFRN, 2009. p. 17-34.
- ARAÚJO, Luísa; RODRIGUES, Maria de Lurdes. Modelos de análise das políticas públicas. **Sociologia, problemas e práticas**, n.º 83, 2017, pp. 11-35. DOI:10.7458/SPP2017839969
- BACELAR, Tânia. As Políticas Públicas no Brasil: heranças, tendências e desafios. In: Santos Junior, Orlando Alves dos. [*et. al.*]. (org.). **Políticas públicas e gestão local**: programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais. Rio de Janeiro: FASE, 2003.
- BILHIM, João Abreu de Faria. Políticas públicas e agenda política. In: **Valorizar a tradição**: orações de sapiência no ISCSP (Cap. 1, p.82-102). ISCSP- Universidade de Lisboa, Lisboa, 2016. Disponível em:
https://www.researchgate.net/publication/292141803_Políticas_publicas_e_agenda_política. Acesso em 11 de setembro de 2019.
- BILHIM, João Abreu de Faria. **Ciência da administração: fundamentos da administração pública**. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas – ISCSP. Universidade de Lisboa. Lisboa, 2013.
- BORDENAVE, Juan E. Díaz, **O que é participação**. 6. ed., Ed. Brasiliense: São Paulo, 1995.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 05 de maio de 2020.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Os três ciclos da sociedade e do estado. **Perspectivas**: Revista de Ciências Sociais, São Paulo, v. 41, p.193-208, Jan/Jun 2012. Disponível em:
<http://seer.fclar.unesp.br/perspectivas/article/view/5625/4428>. Acesso em maio de 2018.
- CAPUCHA, Luís; ALMEIDA, João Ferreira de; PEDROSO, Paulo; SILVA, José A. Vieira da. Metodologias de avaliação: o estado da arte em Portugal. **Sociologia**: problemas e práticas, n 22, pp. 9-27, 1996.

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

CARDOSO, Gil Célio de Castro. A gestão participativa nas políticas públicas de desenvolvimento regional: a experiência recente vivenciada no nordeste do Brasil. *In: SILVA, Aldenôr Gomes da; CAVALCANTE, Josefa Saete Barbosa; WANDERLEY, Maria de Nazareth B. (org.). Diversificação dos espaços rurais e dinâmicas territoriais no nordeste do Brasil*. João Pessoa: Zarinha Centro de Cultura, 2009, p. 311-334.

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.

CARNEIRO, Ricardo; MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. Gestão pública no século XXI: as reformas pendentes. **Textos para Discussão**, IPEA, Brasília - DF, n. 1686, p. 1-76, dez. 2011.

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

CARVALHO, Alba Maria Pinho de. **A crítica como exigência do tempo presente: desafios no cotidiano universitário**. Semana de Integração do semestre 2015.2. Fortaleza, 2015. (mimeo)

CARVALHO, Alba Maria Pinho de. **Linhas epistemológicas do conhecimento**. Seminário Nacional de Pesquisa em Enfermagem/ SENPE. São Luís, Junho/2005. (mimeo)

CASTRO, Carmem Lúcia Freitas de; AMABILE, Antônio Eduardo de Noronha; GONTIJO, Cynthia Rúbia Braga (org.). **Dicionário de políticas públicas**; Barbacena: EdUEMG, 2012. Disponível em: [http:// http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/13076](http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/13076). Acesso em 2 de abril de 2017.

CAVALCANTE, Pedro Luiz. "O Plano Plurianual: resultados da mais recente reforma do Planejamento e Orçamento no Brasil. **Revista do serviço público**, Brasília – DF, n. 58.2, p. 129-150, 2007.

CAVALCANTI, Paula Arcoverde. **Sistematizando e comparando os enfoques de avaliação e de análise de políticas públicas: Uma contribuição para a área educacional**. 2007. Tese (Doutorado em Educação) Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2007.

CEARÁ. Governo do Estado. Secretaria do Planejamento e Gestão. **Plano plurianual 2016-2019: relatório de avaliação**. Fortaleza, 2020. Disponível em < <https://www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2020/12/AVALIACAO-DO-PPA-2016-2019.pdf>> acesso em: 15 de setembro de 2020.

CEARÁ. Governo do Estado. Secretaria do Planejamento e Gestão. **Regiões de planejamento do estado do Ceará**. 2019. Disponível em: https://www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2019/03/mapa-regioes_planejamento.pdf. Acesso em: 02 de maio de 2020.

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

CEARÁ. Governo do Estado. **LEI Nº 15.929, de 29 de dezembro de 2015**. Dispõe sobre o plano plurianual para o período 2016 - 2019. Fortaleza, 2015a.

CEARÁ. Governo do Estado. Secretaria do Planejamento e Gestão. **Plano plurianual 2016-2019: manual para elaboração**. Fortaleza, 2015 b. Disponível em: <http://www.seplag.ce.gov.br/planejamento/menu-plano-plurianual/ppa-2016-2019/>. Acesso em: 15 de setembro de 2018.

CEARÁ. Governo do Estado. **Lei nº 16.710, de 21.12.18**. Dispõe sobre o Modelo de Gestão do Poder Executivo, altera a estrutura da Administração Estadual. Fortaleza, 2018. Disponível em: <https://belt.al.ce.gov.br/index.php/legislacao-do-ceara/organizacao-tematica/orcamento-financas-e-tributacao/item/6514-lei-n-16-710-de-21-12-18-republicado-no-d-o-de-27-12-18>. Acesso em: 15 de setembro de 2020.

CEARÁ. [Constituição (1989)]. **Constituição do Estado do Ceará, 1989**. Fortaleza: INESP, 2014.

CEARÁ. Governo do Estado do Ceará. **Lei nº 13.875, de 07.02.07**. Dispõe sobre o Modelo de Gestão do Poder Executivo, altera a estrutura da Administração Estadual, promove a extinção e criação de cargos de direção e assessoramento superior, e dá outras providências. Fortaleza, 2007. Disponível em: <https://belt.al.ce.gov.br/index.php/legislacao-do-ceara/organizacao-tematica/trabalho-administracao-e-servico-publico/item/4932-lei-n-13-875-de-07-02-07-d-o-de-07-02-07-oriundo-do-projeto-de-lei-n-6-877-07-1-executivo>. Acesso em: 15 de setembro de 2020.

CHIZZOTTI, Antonio. Pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais. 6. ed. Petrópolis : Vozes, 2014.

COLIGAÇÃO para o Ceará seguir mudando. **Diretrizes gerais para a elaboração de um plano de governo**. 2014.

COSTA, Claudinei Marcos da. **Administração pública estratégica: Observação participante da implementação do sistema de gerenciamento de projetos do exército em uma organização militar**. 2019. 71 páginas. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em administração pública e políticas públicas) – Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Foz do Iguaçu, 2019.

COSTA, Valeriano. Políticas Públicas no Brasil: uma agenda de pesquisas. **Idéias – Rev. Inst. Filos. Ciênc. Hum.** Campinas, v.6, n.2, p.135-166, jul/dez. 2015.

COSTA, Frederico Lustosa da; CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública – RAP**, Rio de Janeiro n. 37 (5), p. 969-992. Set./Out. 2003.

CRESWELL, John W. **Projeto de Pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 3. Ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 30 ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

DELEON, Peter; VOGENBECK, Danielle M. The Policy Sciences at the Crossroads. *In*: FISCHER, Frank; MILLER, Gerald J; SIDNEY, Mara S. (ed). **Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods**. Boca Raton : CRC Press, 2007. (Public administration and public policy; 125)

DELEON, Peter; MARTELL, Christine R. The Policy Sciences: Past, Present, and Future. *In*: PETERS, Guy B; PIERRE, Jon (ed). **Handbook of public policy**. London : Sage publications, 2006.

GARCIA, R. C. **A reorganização do processo de planejamento do Governo Federal: o PPA 2000-2003**. Brasília – DF : Ipea, maio 2000 (Texto para Discussão n. 726).

GEERTZ, Clifford. **The interpretation of cultures**. New York: Basic books, 1973.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo : Atlas, 2010.

GUBA, Egon G. e LINCOLN, Yvonna. **Avaliação de quarta geração**. Campinas: Editora da UNICAMP, 2011.

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

IANNI, Otávio. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. 4. ed. Rio de Janeiro : Civilização brasileira, 1986.

IBGE. **Portal Cidades**. 2020. Disponível em <<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/ce.html>>. Acesso em 02 de maio de 2020.

IBGE. **Censo Demográfico**. Brasília – DF, IBGE, 2010.

KUHN, Thomas S. **A estrutura das revoluções científicas**. 12. Ed. São Paulo : perspectiva, 2013.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 7. Ed. São Paulo : Atlas, 2010.

LANGBEIN, Laura Irwin. **Public program evaluation: a statistical guide**. 2. Ed. Nova York/Londres : ME Sharpe, 2012.

LEÃO, Fernando Antônio de Oliveira. **Planejamento como instrumento de gestão pública: uma análise dos planos de governo do estado do Ceará nos últimos 50 anos**. 2012. Dissertação (Mestrado Profissional em Economia). Programa de Pós Graduação em Economia - CAEN, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2012.

LEJANO, Raul P., **Parâmetros para a análise de políticas: a fusão do texto e contexto**; tradução de Lelícia Heineck Andriani. Campinas: Arte escrita, 2012.

LIMA, Antônio Claudio Ferreira. **A construção do Ceará: temas de história econômica**. Fortaleza: Instituto Albanisa Sarasate, 2008.

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

MENEGUELLO, Rachel. Redemocratização, arranjos partidários e pactos políticos: desafios à construção das instituições e da cidadania no Brasil. In: CARDOSO JR., José Celso; SIQUEIRA, Carlos Henrique R. de. (org.). **Diálogos para o desenvolvimento**. Brasília - DF: Ipea, 2009.

NO CEARÁ, governo de Cid Gomes é aprovado por 46% dos eleitores. **Datafolha**. Opinião pública. Matéria publicada em 15 de agosto de 2014. Disponível em: <http://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2014/08/1500948-no-ceara-governo-de-cid-gomes-e-aprovado-por-46-dos-eleitores.shtml>. Último acesso em 03 de novembro de 2020.

OLIVEIRA, Maria Marly de. **Como fazer projetos, relatórios, monografias, dissertações e teses**. 5. Ed. rev. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

OSTERNE, Maria do Socorro Ferreira. Atualidades da “questão social”, da justiça social, e da gestão de políticas públicas. In: MACAMBIRA, Junior; ANDRADE, Francisca Bezerra de (org.). **Estado e políticas sociais: fundamentos e experiências**. Fortaleza : IDT – UECE, 2014.

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

- PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. Estado, regulação social e controle democrático. In: BRAVO, Maria Inês Sousa; PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. **Política social e democracia**. 3. ed. São Paulo : Cortez; Rio de Janeiro : UERJ, 2007.
- RAEDER, Savio. Ciclo de políticas: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas. **Perspectivas em Políticas Públicas**. Belo Horizonte, V. VII, nº 13, p. 121-146, jan/jun 2014.
- REZENDE, Fernando. **Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução**. Brasília, DF: CEPAL. Escritório no Brasil/ IPEA, 2010. (Texto para Discussão, 4).
- RODRIGUES, Lea Carvalho. Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais. **Aval – Revista de Avaliação de Políticas Públicas**. nº 1, p. 7-15, UFC, 2008.
- SAMPAIO, Plínio de Arruda. Vinte anos da Constituição Federal: avanços e desafios para as políticas públicas e o desenvolvimento nacional. In: CARDOSO JR., José Celso; SIQUEIRA, Carlos Henrique R. de. (org.). **Diálogos para o desenvolvimento**. Brasília - DF : Ipea, 2009.
- SAMPIERI, Roberto Hernández. *et. al.* **Metodologia de pesquisa**. 3. ed. São Paulo: McGraw-Hill, 2006.
- SANTANA, Eudoro (Coord.). **Os 7 Cearás: síntese do processo de planejamento participativo para a elaboração do plano de governo**. Fortaleza : s.n. 2014.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. **Um discurso sobre as ciências**. 5. ed. - São Paulo : Cortez, 2008.
- SECCHI, Leonardo. Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo : Cengage Learning, 2013.
- SOBRAL, Felipe; PECI, Alketa. **Administração: teoria e prática no contexto brasileiro**. São Paulo: Pearson, 2008.
- SOUSA, Fernando José Pires de. Percalços da América Latina: de Bretton Woods à atual crise financeira global. In: SOUSA, Fernando José Pires de (org.). **Poder e políticas públicas na América Latina**. Fortaleza : Edições UFC, 2010.
- 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.
- SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

TREVISAN, Andrei Pittol; BELLEN, Hans Michael van. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **RAP** – Revista de Administração Pública, vol.42 n° 3. Rio de Janeiro, Maio/Junho de 2008.

VOLTAIRE. **Cândido**; tradução Marcos Araújo Bagno. São Paulo: Abril, 2010.

ANEXOS

ANEXO I: AUTORIZAÇÃO PARA A REALIZAÇÃO DA PESQUISA.

ANEXO II: TERMO DE ESCLARECIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO.

ANEXO III: ROTEIRO DOS TEMAS ABORDADOS NAS ENTREVISTAS.

ANEXO IV: QUESTIONÁRIO.

ANEXO V: MAPA DAS 14 REGIÕES DE PLANEJAMENTO DO ESTADO DO CEARÁ.

ANEXO VI: INDICADORES ESTRATÉGICOS DOS EIXOS DO PPA (2015-2019).

ANEXO I: AUTORIZAÇÃO PARA A REALIZAÇÃO DA PESQUISA.



AUTORIZAÇÃO INSTITUCIONAL À REALIZAÇÃO DE PROJETO DE PESQUISA

Declaro, para fins de comprovação junto ao Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Federal do Ceará-CEP/UFC/PROPESQ, que a Secretaria do Planejamento de Gestão do Estado do Ceará (Seplag), tem ciência e autoriza a realização da pesquisa intitulada "AVALIAÇÃO DO PROCESSO DE CONCEPÇÃO DO PLANO PLURIANUAL 2016-2019 DO ESTADO DO CEARÁ" a ser realizada pelo pesquisador Joaquim Liberato Matos Neto. Ressalta-se que o pesquisador solicitou autorização por meio do Processo Nº 08461437/2020, protocolado dia 20/10/2020, com decisão final do Secretário Executivo de Planejamento e Gestão Interna dia 17/11/2020, após concordância da Coordenadoria de Planejamento, Orçamento e Gestão, responsável pelo Plano Plurianual, objeto da pesquisa.

Fortaleza, 27 de novembro de 2020.



Everton Cabral Maciel

Coordenador de Planejamento, Orçamento e Gestão (respondendo)

ANEXO II: TERMO DE ESCLARECIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO.

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)

Você está sendo convidado por Joaquim Liberato Matos Neto como participante da pesquisa intitulada “AVALIAÇÃO DO PROCESSO DE CONCEPÇÃO DO PLANO PLURIANUAL 2016-2019 DO ESTADO DO CEARÁ”. Você não deve participar contra a sua vontade. Leia atentamente as informações abaixo e faça qualquer pergunta que desejar, para que todos os procedimentos desta pesquisa sejam esclarecidos.

A pesquisa é instrumentalizada por questionário que deve ser respondido pelo participante. Esta pesquisa tem o seguinte objetivo geral: Avaliar o processo de elaboração do plano plurianual 2016-2019 do estado do Ceará baseado na Gestão para Resultados (GPR). Destacamos o compromisso do pesquisador de utilizar os dados coletados somente para esta pesquisa. Os participantes dessa pesquisa devem ser voluntários e não receberão nenhum valor por sua participação.

Destacar, ainda no convite, que a qualquer momento o participante poderá recusar a continuar participando da pesquisa e que também poderá retirar o seu consentimento, sem que isso lhe traga qualquer prejuízo. Garantir que as informações conseguidas através da sua participação não permitirão a identificação da sua pessoa, exceto aos responsáveis pela pesquisa, e que a divulgação das mencionadas informações só será feita entre os profissionais estudiosos do assunto.

Endereço do responsável pela pesquisa:

Nome: Joaquim Liberato Matos Neto.

Instituição: Universidade Federal do Ceará – UFC.

Endereço: Av. Dom Manuel, 133, Apartamento 01. Centro. Fortaleza – Ceará.

Telefones para contato: (85) 987497713.

ATENÇÃO: Se você tiver alguma consideração ou dúvida, sobre a sua participação na pesquisa, entre em contato com o Comitê de Ética em Pesquisa da UFC/PROPESQ – Rua Coronel Nunes de Melo, 1000 - Rodolfo Teófilo, fone: 3366-8344/46. (Horário: 08:00-12:00 horas de segunda a sexta-feira).

O CEP/UFC/PROPESQ é a instância da Universidade Federal do Ceará responsável pela avaliação e acompanhamento dos aspectos éticos de todas as pesquisas envolvendo seres humanos.

O abaixo assinado _____, _____ anos,
RG: _____, declara que é de livre e espontânea vontade que está como participante de uma pesquisa. Eu declaro que li cuidadosamente este Termo de Consentimento Livre e Esclarecido e que, após sua leitura, tive a oportunidade de fazer perguntas sobre o seu conteúdo, como também sobre a pesquisa, e recebi explicações que responderam por completo minhas dúvidas. E declaro, ainda, estar recebendo uma via assinada deste termo.

Fortaleza, ____/____/____.

Nome do participante da pesquisa: _____.

Data: ____/____/____. Assinatura: _____.

Nome do pesquisador: _____.

Data: ____/____/____. Assinatura: _____.

Nome da testemunha (se o voluntário não souber ler): _____.

Data: ____/____/____. Assinatura: _____.

Nome do profissional que aplicou o TCLE: _____.

Data: ____/____/____. Assinatura: _____.

ANEXO III: ROTEIRO DOS TEMAS ABORDADOS NAS ENTREVISTAS.

ROTEIRO DAS ENTREVISTAS

Entrevista não estruturada balizada nos seguintes pontos:

Função que exerce/exerceu no período da elaboração do PPA 2016-2019 do estado do Ceará.

Descrição e percepções dos momentos em que colaborou para a elaboração do PPA.

Percepções a respeito da metodologia de Gestão por Resultados.

Percepções a respeito da participação social.

Percepções a respeito da intersetorialidade/regionalização do PPA.

Percepções a respeito das metas, dos indicadores e dos programas contidos no PPA e seu nível de adequação com as reais necessidades da população cearense.

Avaliação geral do PPA.

ANEXO IV: QUESTIONÁRIO.**AVALIAÇÃO DO PROCESSO DE CONCEPÇÃO DO PLANO PLURIANUAL 2016-2019 DO ESTADO DO CEARÁ****TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)**

Você está sendo convidado por Joaquim Liberato Matos Neto como participante da pesquisa intitulada “AVALIAÇÃO DO PROCESSO DE CONCEPÇÃO DO PLANO PLURIANUAL 2016-2019 DO ESTADO DO CEARÁ”.

Leia atentamente as informações abaixo e, se desejar, faça qualquer pergunta que ajude a tornar os procedimentos da pesquisa mais claros.

Destacamos o compromisso do pesquisador de utilizar os dados coletados somente para fins acadêmicos. As informações conseguidas através das suas respostas ao questionário não permitirão a sua identificação, exceto ao pesquisador responsável. O sigilo será garantido.

Os participantes dessa pesquisa devem ser voluntários e não receberão nenhum valor por sua participação. Você não deve participar contra a sua vontade. A qualquer momento você poderá recusar-se a continuar participando da pesquisa e também poderá retirar o seu consentimento, sem que isso lhe traga qualquer prejuízo.

Desde já agradecemos sua participação na pesquisa. Salientamos que é extremamente necessária a honestidade das respostas, e pedimos seu esforço para responder as questões da forma mais completa, expressando a realidade com o maior nível de detalhamento possível. Dessa forma, você contribuirá com mais elementos para a análise, fazendo com que a pesquisa tenha mais sucesso.

Responsável pela pesquisa:

Nome: Joaquim Liberato Matos Neto.

Instituição: Universidade Federal do Ceará – UFC.

Curso: Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas - MAPP.

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

Email: jl-mn@hotmail.com.

Contato: (85) 987497713.

ATENÇÃO: Se você tiver alguma consideração ou dúvida, sobre a sua participação na pesquisa, entre em contato com o Comitê de Ética em Pesquisa da UFC/PROPESQ – Rua Coronel Nunes de Melo, 1000 - Rodolfo Teófilo.

O CEP/UFC/PROPESQ é a instância da Universidade Federal do Ceará responsável pela avaliação e acompanhamento dos aspectos éticos de todas as pesquisas envolvendo seres humanos.

1. Concorda em participar da pesquisa? *

Ao clicar em "Sim" você concorda com o exposto no Termo de consentimento livre e esclarecido, e será encaminhado para as demais perguntas da pesquisa. Caso não deseje participar clique em "Não" para ir para o final do questionário sem responder as perguntas. Caso queira mais esclarecimentos sobre a pesquisa entre em contato com o pesquisador responsável pelos meios indicados acima.

Marcar apenas uma alternativa.

Sim

Não

2. Você participou de qualquer uma das etapas da elaboração do PPA 2016 - 2019 do Estado do Ceará? *

Essa pesquisa tem como objetivo principal avaliar o processo de elaboração do plano plurianual 2016-2019, caso você não tenha participado de nenhum dos momentos do processo de elaboração do PPA em questão você deve clicar em "Não" e ser direcionado ao fim do questionário. Caso contrário clique em "Sim" e continue a responder as questões.

Marcar apenas uma alternativa.

Sim

Não

PERFIL DO PARTICIPANTE**3. Gênero***

Marcar apenas uma alternativa.

Masculino

Feminino

Outro:

4. Idade*

Marcar apenas uma alternativa.

até 19 anos

de 20 a 29 anos

de 30 a 39 anos

de 40 a 49 anos

de 50 a 59 anos

de 60 a 69 anos

70 anos ou mais

5. Nível de Instrução*

Marcar apenas uma alternativa.

Ensino Fundamental

Ensino Médio

Nível Técnico

Graduação

Especialização

Mestrado

Doutorado

6. Área do Conhecimento

Caso se aplique. Escolha a área de conhecimento que você considera mais relacionada à sua formação superior.

Marcar apenas uma alternativa.

Ciências Agrárias

Ciências Biológicas

Ciências da Saúde
 Ciências Exatas e da Terra
 Ciências Humanas
 Ciências Sociais Aplicadas
 Engenharias / Tecnologia
 Linguística, Letras e Artes

7. Secretaria onde trabalha*

Selecione a Secretaria onde você trabalha ou trabalhou durante o processo de elaboração do PPA 2016-2019. Caso não pertença a nenhuma secretaria use a opção outros para descrever seu local de trabalho.

Marcar apenas uma alternativa.

SECRETARIA DA FAZENDA (SEFAZ)
 SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E GESTÃO (SEPLAG)
 SECRETARIA DA EDUCAÇÃO (SEDUC)
 SECRETARIA DA PROTEÇÃO SOCIAL, JUSTIÇA, CIDADANIA, MULHERES E DIREITOS HUMANOS (SPS)
 SUPERINTENDÊNCIA DO SISTEMA ESTADUAL DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO (SEAS)
 SECRETARIA DA SAÚDE (SESA)
 SECRETARIA DA SEGURANÇA PÚBLICA E DEFESA SOCIAL (SSPDS)
 SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA (SAP)
 SECRETARIA DA CULTURA (SECULT)
 SECRETARIA DO ESPORTE E JUVENTUDE (SEJUV)
 SECRETARIA DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E EDUCAÇÃO SUPERIOR (SECITECE)
 SECRETARIA DO TURISMO (SETUR)
 SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (SDA)
 SECRETARIA DOS RECURSOS HÍDRICOS (SRH)
 SECRETARIA DA INFRAESTRUTURA (SEINFRA)
 SECRETARIA DAS CIDADES (SCIDADES)
 SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E TRABALHO (SEDET)
 SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE (SEMA)

Outro:

8. Tipo atual de vínculo*

Marcar apenas uma alternativa.

Concurso
 Cargo comissionado
 Terceirizado
 Outro:

9. Tempo de serviço no Governo do Estado do Ceará*

Selecione o intervalo de tempo aproximado (em anos) em que trabalhou especificamente em qualquer instância do Governo do Estado do Ceará

Marcar apenas uma alternativa.

menos de 1 ano
 de 1 a 3 anos
 de 4 a 6 anos
 de 7 a 10 anos
 superior a 10 anos

10. Outras experiências no setor público*

Selecione o intervalo de tempo aproximado (em anos) em que trabalhou em algum órgão público de maneira geral (união, estados ou municípios) fora do estado do Ceará.

Marcar apenas uma alternativa.

não possui outras experiências no setor público (fora do Governo do Estado do Ceará)

menos de 1 ano

de 1 a 3 anos

de 4 a 6 anos

de 7 a 10 anos

superior a 10 anos

11. Tempo total de serviço no setor privado*

Selecione o intervalo de tempo aproximado (em anos) em que trabalhou em empresas privadas, por conta própria ou em algum outro tipo de trabalho fora de algum órgão público.

Marcar apenas uma alternativa.

sem experiência profissional no setor privado

menos de 1 anos

de 1 a 3 anos

de 4 a 6 anos

de 7 a 10 anos

superior a 10 anos

12. Tempo total de experiência na área de planejamento*

Selecione o intervalo de tempo aproximado (em anos) em que trabalhou em empresas privadas, por conta própria ou em algum órgão público em áreas relacionadas com planejamento, seja o planejamento ligado diretamente ao seu setor/local de trabalho ou relacionado ao PPA, LDO, LOA e Orçamento.

Marcar apenas uma alternativa.

Sem experiência na área de planejamento

menos de 1 ano

de 1 a 3 anos

de 4 a 6 anos

de 7 a 10 anos

superior a 10 anos

13. Já participou de algum curso, disciplina, treinamento ou similar na área de planejamento público? *

Marcar apenas uma alternativa.

Sim

Não

14. Você participou de quais etapas do PPA? *

Marque todas que se aplicam.

Planejamento

Elaboração

Avaliação

Monitoramento

Outro:

15. Suas atividades durante a elaboração do PPA 2016 - 2019 se concentraram em qual eixo?

Marcar apenas uma alternativa.

Ceará da Gestão Democrática por Resultados

Ceará Sustentável

Ceará Pacífico
 Ceará Acolhedor
 Ceará de Oportunidades
 Ceará do Conhecimento
 Ceará Saudável

16. Sobre o processo de elaboração do PPA, você considera:

Selecione quantas alternativas achar conveniente.

Marque todas que se aplicam.

Bem definido.

Bem divulgado.

Bem distribuído no que se refere a prazos.

Que as informações foram transmitidas com qualidade.

Que há orientações claras para desenhar/redesenhar os programas/ações da sua área de trabalho com o objetivo de vinculá-las ao PPA

PERCEPÇÕES A RESPEITO DO PPA 2016 -2019

16. Descreva suas atribuições no processo de elaboração do PPA 2016 – 2019*

Descreva as funções relacionadas a seu cargo que estão diretamente ligadas ao PPA. Fale sobre sua experiência no PPA 2016-2019: reuniões que participou, trabalhos que executou, as dificuldades encontradas e outros pontos que considere importantes.

17. Quais suas percepções a respeito da metodologia de elaboração do PPA? *

Na sua opinião, quais foram os fatores que levaram o Estado o atual modelo de elaboração do PPA voltado para a gestão para resultados? Quais as principais vantagens e fragilidades dessa metodologia? Quais suas sugestões de melhoria?

18. Quais suas percepções a respeito da participação social, da intersetorialidade e da regionalização do PPA 2016 – 2019? *

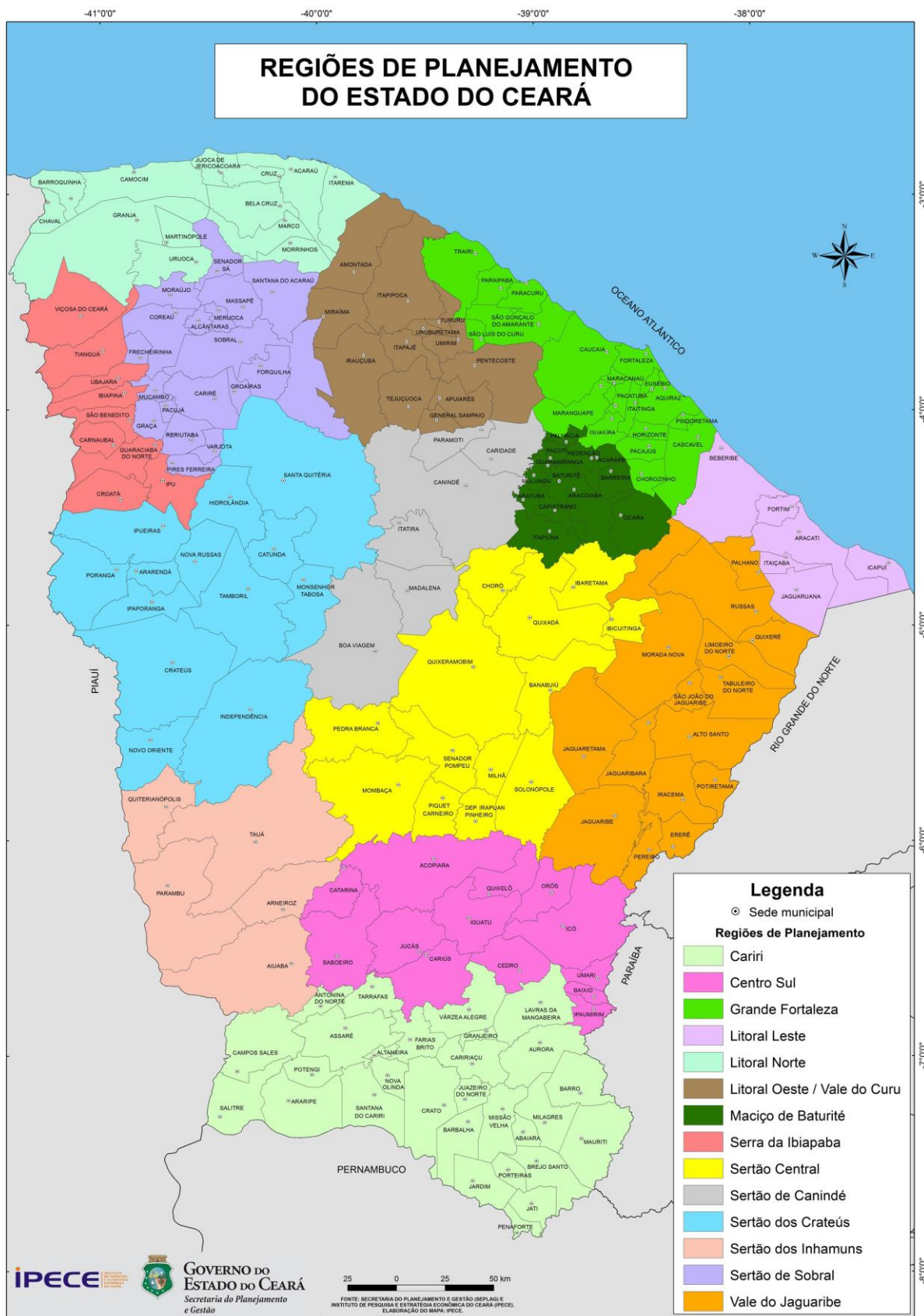
19. Na sua opinião, qual o nível de adequação das metas, indicadores e programas contidos no PPA 2016 - 2019 com as necessidades prioritárias da população cearense? *

Na sua opinião o conteúdo do PPA reflete as necessidades da população cearense? Quais os principais fatores que influenciam nessa adequação? O PPA 2016-2019 possui atributos (objetivos, metas e indicadores) claros, de forma a possibilitar o acompanhamento e a avaliação?

20. Observações

Observações, sugestões e outros pontos importantes na sua opinião que não foram abordados nas questões anteriores.

ANEXO V: MAPA DAS 14 REGIÕES DE PLANEJAMENTO DO ESTADO DO CEARÁ.



ANEXO VI: INDICADORES ESTRATÉGICOS DOS EIXOS DO PPA (2015-2019).

EIXO	INDICADOR ESTRATÉGICO	UNIDADE DE MEDIDA	2015	2016	2017	2018	2019
GESTÃO DEMOCRÁTICA PARA RESULTADOS	Índice de concentração regional dos investimentos (ICI)	Índice	0,9337	0,9344	0,9363	1,0516	1,0944
	Nível de endividamento (Dívida Consolidada Líquida/Receita Corrente Líquida)	Proporção	0,55	0,44	0,46	0,57	0,53
	Despesa de Pessoal do Poder Executivo /Receita Corrente Líquida (%)	Percentual	45,93	40,68	42,45	42,30	41,64
	Despesa finalística empenhada/ Despesa Total (%)	Percentual	31,62	31,01	37,31	38,23	49,09
	Investimento/Receita Corrente Líquida (%)	Percentual	15,89	12,18	13,89	15,21	10,59
CEARÁ ACOLHEDOR	Percentual de pobres (rendimento per capita < 1/2 salário mínimo) ¹	Percentual	47,2	49,7	48,4	46,9	46,8
	Percentual de extremamente pobres (critério do Bolsa Família) ¹	Percentual	5,52	7,43	6,63	7,04	6,5
	Percentual de extremamente pobres na zona rural 1	Percentual	11,62	14,03	14,03	14,64	13,8
	Percentual de jovens de 15 a 29 anos que não estudam e não trabalham	Percentual	30,0	30,4	29,5	29,8	29,2
CEARÁ DE OPORTUNIDADES	Taxa de crescimento do PIB	Percentual	-3,42	-4,08	1,49	1,01	2,11
	PIB per capita	R\$	14.670	15.433	16.395	17.077	18.077
	Participação PIB Ceará/PIB Brasil	Percentual	2,18	2,21	2,25	2,25	2,27
	Razão PIBpc CE / PIBpc Brasil	Proporção	0,50	0,51	0,52	0,52	0,52
	Índice de Gini	Índice	0,528	0,544	0,547	0,548	0,561
	Razão PIB Interior/Grande Fortaleza	Proporção	0,54	0,55	0,59	ND	ND
	Razão de empregos formais do Interior/ Grande Fortaleza	Proporção	0,8730	0,8671	0,8948	0,9153	ND
	Razão entre a renda domiciliar per capita rural e a renda domiciliar per capita total	Percentual	52,2	49,6	49,9	49,9	45,8
	Participação do Ceará nas exportações brasileiras	Percentual	0,55	0,70	0,97	0,98	1,01
Valor das exportações cearenses	US\$ milhão (FOB)	1.044,24	1.294,10	2.102,14	2.342,08	2.275,19	
CEARÁ SUSTENTÁVEL	Índice de qualidade do meio ambiente (IQM)	Índice	49,8	52,0	42,0	97,5	141,8
	Número de Reservatórios com Aplicação da Metodologia do IQAR	Número	21	21	21	33	34
	Percentual de cobertura vegetal	Percentual	57,00	58,00	59,00	69,15	70,15
	População cearense com destinação final adequada de resíduos sólidos (%)	Percentual	52,95	53,45	53,49	36,04	36,04

CEARÁ DO CONHECIMENTO	Taxa de analfabetismo das pessoas de 15 anos e mais de idade	Percentual	16,2	15,2	14,2	13,3	13,6
	Escolaridade média das pessoas de 15 anos e mais de idade	Ano de estudo	7,9	8,0	8,3	8,6	8,6
	Participação de graduados no mercado de trabalho formal	Percentual	20,9	20,6	22,4	22,4	ND
	Diferença da escolaridade média entre os 25% mais ricos e os 25% mais pobres da população de 15 anos ou mais	Ano de estudo	ND3	2,8	2,8	2,7	ND
	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) da Rede Estadual do Ensino Médio	Índice	3,45	-	3,80	-	ND
	Percentual de estudantes egressos das escolas estaduais de educação profissional inseridos no mercado de trabalho	Percentual	17,00	13,60	14,00	11,30	9,46
CEARÁ SAUDÁVEL	Expectativa de vida ao nascer	Ano	73,6	73,8	74,1	74,3	ND
	Proporção de domicílios com abastecimento de água adequado ¹	Percentual	ND	79,8	79,8	79,6	79,1
	Proporção de domicílios com esgotamento sanitário adequado ²	Percentual	ND	63,2	63,7	62,8	58,53
	Razão da mortalidade materna	Óbito por 100 mil nascidos vivos	55,80	64,40	69,61	62,42	55,2
	Taxa de mortalidade infantil	Óbito por mil nascidos vivos	12,10	12,70	13,20	12,105	12,20
	Taxa de mortalidade por causas externas	Óbito por 100 mil habitantes	99,10	90,70	108,70	100,30	73,80
CEARÁ PACÍFICO	Taxa de crimes violentos contra o patrimônio (CVP)	Caso por 100 mil habitantes	684,65	810,62	843,05	710,841	542,912
	Taxa de Crimes Violentos Letais e Intencionais (CVLI)	Caso por 100 mil habitantes	45,13	38,01	59,60	49,781	24,722
	Taxa de reincidência por autuação em flagrante	Percentual	85,12	50,26	44,90	47,371	46,852
	Participação de jovens de 18 a 29 anos na população encarcerada	Percentual	45,55	59,10	56,62	45,541	74,74

Fonte: CEARÁ, 2020 (Adaptado).

