



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE ECONOMIA
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS

HERALDO DO LIVRAMENTO MENDES

**PLANEJAMENTO NA BAHIA: EVOLUÇÃO E ANÁLISE DA ELABORAÇÃO DOS
PLANOS PLURIANUAIS 2008-2011 E 2012-2015.**

SALVADOR

2014

HERALDO DO LIVRAMENTO MENDES

**PLANEJAMENTO NA BAHIA: EVOLUÇÃO E ANÁLISE DA ELABORAÇÃO DOS
PLANOS PLURIANUAIS 2008-2011 E 2012-2015.**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Bahia requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Ciências Econômicas.

Área de concentração: Planejamento governamental no desenvolvimento socioeconômico.

Orientador: Prof. Dr. Antônio Ricardo Dantas Caffé.

SALVADOR

2014

Ficha catalográfica elaborada por Vânia Cristina Magalhães CRB 5- 960

Mendes, Heraldo do Livramento

M538 Planejamento na Bahia: Evolução e análise da Elaboração dos Planos Plurianuais 2008-2011 e 2012-2015./ Heraldo do Livramento Mendes. – Salvador, 2014.
84f. Il.; qud.; fig.; mapa.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) – Faculdade de Economia, Universidade Federal da Bahia, 2014.

Orientador: Prof. Dr. Antônio Ricardo Caffé.

1. Planejamento governamental – Bahia. 2. Desenvolvimento socioeconômico. 3. Plano Plurianual. 4. Políticas públicas. I. Caffé, Antônio Ricardo. II. Título. III. Universidade Federal da Bahia.

CDD – 338.9

HERALDO DO LIVRAMENTO MENDES

**PLANEJAMENTO NA BAHIA: EVOLUÇÃO E ANÁLISE DA ELABORAÇÃO DOS
PLANOS PLURIANUAIS 2008-2011 E 2012-2015.**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para a obtenção do grau de bacharel em Ciências Econômicas.

Aprovado em 16 de dezembro de 2014.

Banca Examinadora

Prof. Dr. Antônio Ricardo Dantas Caffé

Universidade Federal da Bahia – UFBA

Prof. Dr. Antônio Renildo Santana Souza

Universidade Federal da Bahia – UFBA

Dra. Maria Lúcia Cunha de Carvalho

Superintendente de Gestão e Avaliação – SGA/SEPLAN

Dedico este trabalho aos meus pais, que com muita luta, não mediram esforços para que eu chegasse até esta etapa da minha vida.

RESUMO

Este trabalho monográfico objetiva demonstrar a formulação de instrumentos estratégicos para a construção do Plano Plurianual (PPA) Bahia 2012-2015 em detrimento das mudanças ocorridas desde o PPA 2008-2011, com a sua devida importância para a concepção do plano e para a eficiência na realização das políticas públicas na Bahia. Apresenta arcabouço teórico sobre o conceito de planejamento por diversos estudiosos da área, percorrendo um período histórico desde o surgimento da forma sistemática do planejamento governamental em um retrato geral, um âmbito nacional (Brasil) e municipal (Bahia), retratando também o conceito do PPA como instrumento de planejamento governamental e seu processo histórico no Brasil e na Bahia. Nesse sentido, serão apresentadas as metodologias de construção dos PPAs Bahia 2008-2015 com as suas respectivas comparações, junto a problemas evidenciados no PPA 2012-2015, que darão suporte para análise comparativa e compreensão sobre a elaboração das políticas públicas do Estado.

Palavras chave: Planejamento governamental. Políticas públicas. Plano Plurianual (PPA). Desenvolvimento socioeconômico. Bahia.

ABSTRACT

This monograph aims to demonstrate the formulation of strategic tools for the construction of the Multiyear Plan (PPA) Bahia from 2012-2015 at the expense of changes since the PPA 2008-2011, due to its importance for the design of the plan and the efficiency of implementation of public policies in Bahia. Presents the theoretical framework of the concept of planning by many scholars in the field, covering a historical period since the emergence of systematic form of government planning in a general picture, a national (Brazil) and municipal (Bahia), also portraying the concept of PPA as an instrument of government planning and its historical process in Brazil and Bahia. In this sense, we present the methods for the construction of PPAs Bahia 2008-2015 with their respective comparisons with the problems highlighted in the PPA 2012-2015, which will support for comparative analysis and understanding of the development of policys of the State.

Key words: Governmental planning. Policys. Multiyear Plan (PPA). Socioeconomic development. Bahia.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 - Periodização para o estudo conjunto do planejamento governamental e da gestão pública no Brasil (1889-2010)	43
Mapa 1 - Eixos de Desenvolvimento da Bahia, PPA 2004-2007	55
Mapa 2 - Territórios de Identidade, PPA 2008-2011	57
Figura 1 - Plano Estratégico, PPA 2012-2015	65
Mapa 3 - Território de Identidade, PPA 2012-2015	67
Figura 2 - Estrutura Programática dos Planos Plurianuais – Poder Executivo	70
Quadro 2 - Programas dos Poderes Legislativo, Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública – 2008-2015	70

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	8
2	O ATO DE PLANEJAR	12
2.1	PLANEJAMENTO ENQUANTO CONCEITO OPERACIONAL	12
2.2	DIFERENÇA ENTRE PLANO E PROGRAMA	13
2.3	COMPOSIÇÕES DO PLANO	15
2.4	DIMENSÕES DO PLANEJAMENTO	17
3	PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL	21
3.1	GÊNESE DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL	21
3.2	PLANO PLURIANUAL	27
4	PLANEJAMENTO NO BRASIL	30
4.1	GÊNESE DO PLANEJAMENTO E DO PLANO PLURIANUAL NO BRASIL	30
5	PLANEJAMENTO NA BAHIA	46
5.1	GÊNESE DO PLANEJAMENTO E DO PLANO PLURIANUAL NA BAHIA....	46
5.2	PLANO PLURIANUAL 2008-2011	56
5.3	PLANO PLURIANUAL 2012-2015	61
6	UMA ANÁLISE CRÍTICA/COMPARATIVA DOS INSTRUMENTOS DE ELABORAÇÃO DOS PPAs 2008-2015	68
6.1	ELABORAÇÃO, REGIONALIZAÇÃO E ESTRUTURAÇÃO	68
6.2	BALANÇO CRÍTICO DO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PPA 2012-2015	72
7	CONCLUSÃO	74
	REFERÊNCIAS	78
	ANEXOS	82

1 INTRODUÇÃO

O Planejamento governamental foi alvo de discussão durante muito tempo, desde praticamente o século XVIII, entre os ideológicos do *mainstream* econômico que defendiam a supremacia do livre mercado e viam no planejamento governamental uma forma imposta de intervenção estatal na economia e, os defensores de um estado rígido e atuante, como alguns marxistas que viam o livre mercado como um sistema degenerativo socialmente.

Entre os embates teóricos com prós e contras, o planejamento governamental de forma atuante, operacionalmente sistematizado e centralizado só foi implantado no século XX, após a revolução leninista na União Soviética. No bloco capitalista o planejamento ainda era rejeitado, pois só aceitava-se a intervenção estatal em momentos de crise, não de forma atuante na economia.

Ao longo da história há de perceber que o planejamento não se ilhará somente nos preceitos socialistas e passará a comportar também os países capitalistas. A crise de 1929 será esse divisor de águas, pois essa crise enfraquecerá o ideal neoliberal de livre mercado, o estado será fortemente atuante para a correção dos problemas econômicos e a difusão do planejamento no mundo capitalista passará a ser visto com maior aceitação, principalmente com a maior intervenção estatal após a Segunda Grande Guerra.

Porém a utilização do planejamento sistematizado será alvo de debates várias vezes. A crise do pós Anos Dourados e a crise do *Welfare State* trarão o ideal liberal novamente ao debate político, através dos governos de Ronald Reagan e Margaret Thatcher. Os problemas causados pelo Consenso de Washington nos países capitalistas trarão a tona novamente o debate sobre o planejamento, junto aos conceitos de Keynes.

No entanto a história evidenciou que os principais países capitalistas tiveram a sua ascensão econômica vinculada a um forte planejamento Estatal, dotado de concepção estratégica e vontade nacional.

Essas crises e ascensões no embate do planejamento governamental para o desenvolvimento socioeconômico, também serão fortemente pactuante na história brasileira. Desde seu

surgimento com o Estado Novo no governo desenvolvimentista-industrial Vargasista, chegando a seu auge com o “Milagre Econômico” do período do regime militar através dos planos de industrialização pesada, passando ao seu declínio com a crise da década de 1980 e do Consenso de Washington e, voltando à tona pós-estabilidade econômica, o planejamento governamental de forma sistematizada no Brasil passará por diversos momentos.

É de se salientar que é durante a crise econômica brasileira da década perdida de 1980, que um novo sistema de planejamento governamental será institucionalizado, através da constituição de 1988 passa a ser constitucional o Plano Plurianual (PPA), sendo um plano de médio prazo (período de quatro anos) no qual os governos definirão suas ações dentro desse período. Essa foi uma medida essencial para moralizar a gestão pública e delinear de forma organizada os objetivos dos governos.

Passa-se então o Plano Plurianual (PPA) a ser o principal instrumento de planejamento do governo, pois é definido como um instrumento entre o Planejamento Estratégico e os Orçamentos Anuais, no qual passa a estabelecer de forma regionalizada as diretrizes, objetivos, metas e ações no qual o Governo alocará seus recursos/investimentos (BAHIA, 2011).

Não obstante o início da história do planejamento governamental na Bahia, em que concerne na criação de vários planos, projetos e órgãos de planejamento, tendo alguns exemplos como a institucionalização da Comissão de Planejamento Econômico da Bahia (CPE) em 1955, do Plano de Desenvolvimento da Bahia (PLANDEB) em 1960-1963, o FUNDAGRO, a SEPLANTEC que depois se estruturou na SEPLAN e entre outros, que buscaram reparar o atraso econômico-social em que o estado vivia e fomentar o seu desenvolvimento, é a partir 1991 que o governo baiano começa a elaborar seus Planos Plurianuais (PPAs), plano este que se torna um marco na história do planejamento na Bahia.

O Plano Plurianual baiano, respeitando as normas da constituição, foi criado para ser o sistema de integração entre o planejado e o orçado (relação PPA/LDO/LOA)¹, ou seja, orientar por um lado as políticas públicas para responder aos anseios da sociedade e do outro lado apoiar uma política fiscal de médio prazo.

¹LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias; LOA – Lei Orçamentária Anual.

É com o olhar nesse instrumento de planejamento que esse trabalho se deslança, devido a sua grande importância para a realização das políticas públicas do governo na ação de promotor do desenvolvimento da sociedade, e é de suma importância à compreensão da estruturação do PPA, sua construção metodológica, para se entender de que forma o governo direcionará seus objetivos, como suas políticas públicas agirão para suprir as demandas da sociedade.

Ao longo dos diversos PPAs elaborados para o Estado da Bahia, é de destacar o PPA 2012-2015, não apenas por ter sua estrutura alinhada com o PPA Federal, mas também por romper um paradigma de planejamento realizado por outros PPAs. Os dois últimos PPAs (2008-2011 e 2012-2015) do estado foram do mesmo governo, e se diferenciaram em suas elaborações e estruturações dos outros antecedentes, principalmente na utilização da gestão compartilhada.

Nesse ano de 2014, está em vigência o PPA 2012-2015 do Governo de Jaques Wagner – PT/Ba, no qual se encontra em seu segundo mandato. Apesar de ser o mesmo governo, houve uma mudança na construção dos instrumentos de planejamento do PPA 2012-2015 em detrimento do PPA 2008-2011, onde o Governo buscou na formulação metodológica melhorias que respondessem de forma mais eficaz os anseios da sociedade e fomentassem de forma mais eficiente à execução das políticas públicas.

Com o foco no atual Planejamento Governamental da Bahia para subsidiar as demandas da sociedade baiana, a elaboração deste trabalho parte da premissa de compreender e discutir a forma pela qual o planejamento governamental baiano, através do PPA, pode contribuir para o desenvolvimento do estado.

A abordagem dessa problemática se debruça através do estudo da estrutura dos PPAs-Bahia (2008-2011 e 2012-2015), como norteador das políticas de governo do Estado baiano, verificando a busca pela melhora (ou não) das respostas do governo perante a sociedade baiana, através dessa nova construção do Plano de Governo para suas políticas.

Com o objetivo de discutir e compreender a elaboração e a estruturação do PPA 2012-2015 em detrimento do PPA 2008-2011, com a sua contribuição para com o desenvolvimento estadual, este trabalho então partirá de uma análise do conceito geral sobre a concepção do planejamento, percorrendo a sua gênese histórica como ação concreta no âmbito público,

tanto de forma Global, quanto a nível nacional (o Brasil) e estadual (Bahia), fazendo referências as seus respectivos PPAs (Brasileiro e em principal, o Baiano), até se debruçar no período a ser abordado. Essa monografia então irá analisar e discutir os instrumentos de planejamento governamental e sua relação com a eficiência na execução de suas políticas públicas, comparando os instrumentos metodológicos dos dois últimos PPAs-Bahia (2008-2015) em um mesmo governo.

2 O ATO DE PLANEJAR

2.1 PLANEJAMENTO ENQUANTO CONCEITO OPERACIONAL

O conceito do que é planejamento é formulado em diversas concepções, por diferentes estudiosos da área, porém sempre seguindo um mesmo viés estrutural, um mesmo motivo de criação/elaboração (a importância de se fazer um planejamento), com o mesmo objetivo, em busca eficiente do resultado.

De acordo Souza (1991) planejamento é um processo sistematizado, onde há elaboração de propostas planejadoras e um debate técnico/político que se complementam como responsáveis no processo de planejamento.

Pode-se então definir o planejamento, da forma como estamos propondo, como um processo sistematizado, através do qual pode-se dar maior eficiência a uma atividade para, num certo prazo, alcançar o conjunto de metas estabelecidas pelo poder político. (SOUZA, 1991, p. 68).

Para Lopes (1990) o planejamento se configura em um processo que estabelecem objetivos, define-se linha de ação e planos detalhados para atingi-los, com determinados recursos necessário para à consecução dos mencionados objetivos.

[...] numa formulação mais abrangente, é coerente e compreensivo de formação e implementação de diretrizes, através de um controle de vastas redes de órgãos e instituições interdependentes, viabilizado por conhecimentos científicos e tecnológicos. (LOPES, 1990, p.24).

Pedrão (2002) diz que o planejamento é uma atividade multidisciplinar, que se realiza ao nível atual de conhecimento científico e tecnológico.

O planejamento é o modo de alcançar a melhor mobilização de recursos e a estratégia é o modo de usar esses recursos frente aos usos de recursos de algum oponente. A relação umbilical entre planejamento e estratégia jamais pôde ser negada. Desde Sun Tzu até von Mainsten, o planejamento é o modo de executar as estratégias. (PEDRÃO, 2002, p. 14).

Segundo Carvalho Junior (2002, p. 16):

Pode-se caracterizar dentre outras coisas, o planejamento como o processo de tomada de decisões, sobre rumos, políticas e gastos que serão alocados em projetos para o desenvolvimento de um determinado plano, que pode envolver um indivíduo,

um segmento social, um estado, uma região e/ou país. Trata-se de um processo lógico de preparação para qualquer empreendimento, segundo roteiros e métodos determinados, que levam ao estabelecimento de um conjunto coordenado de ações objetivando a consecução de determinados objetivos.

Dentre essas concepções, observa-se o tão quanto é importante o planejamento para a tomada de decisões, seja de caráter político, empresarial ou familiar. O planejamento quanto conceito, se mostra essencial para a elaboração e realização de metas, para o cumprimento de objetivos, para tornar as políticas públicas mais eficientes e suas ações eficazes.

De forma técnica e sucinta, pode-se compreender pelas palavras de Silva (2012, p.49), que o Planejamento Governamental...

... pelo seu conceito geral tende-se então, a ser definido como um processo que a partir da compreensão e análise da realidade, pelo poder público, estabelece um conjunto de estratégias, diretrizes e metas, prioridades setoriais e regionais, num determinado prazo, indicando os recursos financeiros e materiais e seus respectivos agentes financiadores.

2.2 DIFERENÇA ENTRE PLANO E PROGRAMA

Para melhor efeito de compreensão dos termos técnicos ao longo da monografia e antes de adentrarmos a fundo nas dimensões do planejamento, é interessante pontuar a diferença entre plano e programa, pois estes são pontos centrais do trabalho e precisam ser esclarecidos antes.

Como já analisado o conceito de planejamento, é cabível se debruçar sobre um planejamento governamental voltado à economia, para fins de detalhamento entre os conceitos de plano e programa. Segundo Miglioli, a política econômica (pública) é a forma mais geral de orientação econômica, o plano e o programa são formas mais específicas.

Pode-se entender por política pública (econômica ou não), de acordo Souza (2006, p.26):

[...] constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real. Políticas Públicas, após desenhadas e formuladas, desdobram-se em planos, programas, projetos, bases de dados ou sistemas de informação e pesquisas.

Ou seja, a política pública é a forma ativa pelo qual o governo interferirá na sociedade, na economia, é onde através de um plano, com programas, diretrizes, metas e objetivos, transformarão suas ações em resultados concretos.

Desta forma, os planos e os programas (de forma mais específica) são composições de uma política pública (forma geral), que para efeito de análise aqui, referiremos à política econômica. Todo governo tem uma política econômica, mas não necessariamente um plano econômico.

Partindo para a diferenciação entre plano e programa, dentro de uma concepção de planejamento econômico, observou-se que na antiga União Soviética, os economistas consideravam o plano como uma orientação própria da economia socialista, enquanto o programa seria a forma de orientação adotada em economias capitalistas, ou seja, o papel do programa seria apenas para corrigir certas tendências ocorridas nessas economias. (MIGLIOLI, 1982).

Ainda segundo Miglioli (1982), o diretor do primeiro plano econômico da Polônia e professor de planificação na Universidade de Varsóvia, Czeslaw Bobrowski, em seu livro “Planejamento Econômico – Problemas Básicos” (no original: *Planowanie Gospodarce – Problemy Podstawowe*, Varsóvia, 1965), distinguirá o plano do programa criteriosamente de forma quantificada, ou seja, quando um programa apresenta suas metas e seus meios de implantação de forma devidamente quantificada, esse programa passa a ser um plano.

De forma objetiva e clara, pode-se compreender a diferença de ambas pelo argumento utilizado pelo Banco Internacional para Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD).

De acordo com a terminologia adotada pelo Banco Internacional para Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD, também conhecido como Banco Mundial), o plano aplica-se à economia como um todo (sejam nacional ou regional), enquanto o programa se refere à orientação de determinado setor (agricultura, indústria etc.) além disso, o BIRD usa o termo projeto para designar a orientação de um empreendimento específico dentro de um setor qualquer (exemplo, montagem de uma indústria, construção de uma barragem etc.). assim sendo, o plano, o programa e o projeto se diferenciariam segundo a maior ou menor amplitude do campo econômico por eles abrangido, e, por tanto um plano pode ser constituído de um conjunto de programas, o qual, por seu turno, pode abranger uma série de projetos. (MIGLIOLI, 1982, p.12).

2.3 COMPOSIÇÕES DO PLANO

Verificado até aqui a importância de expor as diferenças entre plano e programa e a importância deles no processo de planejamento, é de salientar que o plano como uma concretização técnica e burocrática, após o término da sua elaboração jamais poderá ser determinado como o marco do fim do planejamento, pois o planejamento é constituído de todo um processo que deve ser contínuo.

Ao definir a concepção de plano, é devido demonstrar como se é elaborado, evidentemente de forma teórica, pois para cada tipo de planejamento haverá a composição de um plano, logo sua estrutura se diferenciará de acordo.

O Plano é composto de três elementos, Miglioli (1982) os definirão como:

- *Proposição dos objetivos a serem atingidos.* O plano é composto por um ou mais objetivos, assim o primeiro passo na formação de um plano é a proposição dos objetivos a serem atingidos, em geral esse objetivos são traduzidos em metas detalhadas e qualificadas.
- *Formulação do modelo do Plano.* Dados os objetivos, trata-se de encontrar o modo como eles podem ser atingidos, este é o modelo do plano. Para ser mais preciso, a formulação do modelo compreende a apresentação das variáveis independentes e das formas pelas quais sua interação, de acordo com regras previamente definidas, devem afetar as variáveis tomadas como objetivos (variáveis dependentes).
- *Formulação das medidas de implantação.* Conhecidos os objetivos e o modelo, é preciso formular as medidas de implantação do plano, isto é, as ações concretas a serem adotadas a fim de alcançar os objetivos propostos.

A partir da elaboração do plano, faz-se necessário a sua implantação, pois de nada adiantará elaborar todo um plano se ele não puder ser executado. Então as etapas para a execução do plano começam a partir da fase de elaboração, passam pelas medidas de implantação, até a fase da implantação.

A fase de implantação do plano é a parte formal do planejamento, ela é posta em prática através de instituições vigentes, criadas e/ou modificadas para esse fim. É de ressaltar, que o plano não pode acabar por aí, há uma necessidade de constantes avaliações dos seus resultados, do acompanhamento das suas ações, para averiguar sua real situação, se está respondendo ou não com a sua ideia proposta, por tanto, como dito antes o plano não pode se tornar o marco fim do planejamento, o planejamento precisa ser contínuo.

E isto implica, entre outras coisas, que a comissão de planejamento seja permanente; acompanhar o processo de planificação em todas as suas fases; coordene os diferentes organismos encarregados da implantação do plano; controle o grau de realização dos objetivos propostos e estude os motivos por que os objetivos foram ou não atingidos, e, finalmente; em consequência disso e de outras observações a partir do momento em que o plano foi elaborado, reveja o plano periodicamente. (MIGLIOLI, 1982, p.23).

O plano para ser viável socialmente e economicamente, para ser elaborado e implantado, deverá ser coerentemente correto em toda sua estrutura, essa coerência Miglioli chamará de Coerência Interna, Externa e Política.

Em relação à coerência interna:

Corresponde à adequação entre os objetivos, o modelo e as medidas de implantação. Tecnicamente, para se obter a coerência interna de um plano é de primordial importância a correta formulação do modelo, integrado os vários objetivos e as medidas a serem adotadas para atingi-lo. (MIGLIOLI, 1982, p.26).

Como todo plano está submetido a pressões políticas, é possível que haja objetivos que podem ser incompatíveis entre si ou podem ser falsos objetivos, ou seja, inconsistentes com as medidas de implantação adotadas.

A coerência externa:

Corresponde à adequação entre o plano como um todo (ou cada um de seus componentes) e a economia² para a qual é elaborado. A obtenção da coerência externa depende basicamente do conhecimento da economia que é objeto do plano, mas isto nem sempre acontece. É muito frequente, nas economias subdesenvolvidas, o emprego de concepções válidas para as economias capitalistas desenvolvidas, mas não necessariamente para as primeiras. (MIGLIOLI, 1982, p.26).

Por exemplo, o Fundo Monetário Internacional (FMI), que na década de 1990, no qual voltava a predominar o modelo neoliberal no âmbito econômico, recomendou um mesmo pacote de medidas para as mais diversas economias. Outra incoerência comum nos planos dos países subdesenvolvidos com graves problemas estruturais é a tentativa de atingir determinados objetivos básicos (como desenvolvimento, pleno emprego, baixa inflação) através de medidas que deixam intocada as estruturas vigentes.

²É bom frisar, que Jorge Miglioli faz menção à política econômica, porém sua análise também serve para todos os vieses de políticas públicas, é compreensível dizer que a coerência externa corresponde à adequação entre o plano como um todo e a realidade (seja econômica ou social) para qual é elaborado.

Por fim, a coerência política, a qual tem maior relação direta com a fase de implantação do plano,

Coerência política. Corresponde à adequação entre o plano por inteiro (ou cada um de seus componentes) e a possibilidade política de sua implantação. Todo planejamento tem um sujeito; nesse caso o Estado. Mas o fato de o Estado planejar por intermédio de um organismo próprio (a comissão de planejamento) tem provocado uma frequente contradição na elaboração dos planos. De um lado, para atingir certos objetivos é preciso fazer várias mudanças institucionais que, entretanto, contrariam os interesses das classes dominantes. De outro lado, para que o plano tenha coerência política – isto é, seja compatível com aqueles interesses – é necessário pôr de lado muitos objetivos considerados básicos. Isto explica por que muitos planos aplicados são inócuos e por que muitos planos bons jamais são aplicados. (MIGLIOLI, 1982, p.27).

2.4 DIMENSÕES DO PLANEJAMENTO

As etapas técnicas-burocráticas (configuração das metas e objetivos propostos, prazo de termino, fontes de financiamentos etc.) de um planejamento governamental dependem principalmente de seus agentes idealizadores (dos interesses dos agentes), dos aspectos dos planos, dos objetivos a serem realizados e do ambiente político-econômico-social no qual estão inseridos os planos, porém qualquer que seja o planejamento (econômico, educacional etc.), este apresenta características comuns, inerentes ao seu sistema socioeconômico, segundo Miglioli (1982, p.16) essas características são:

[...] voltado para o futuro; visa a objetivos determinados; implica a existência de um sujeito, implica a escolha de caminhos ou ações alternativas; as ações necessárias para atingir os objetivos tem uma sequencia lógica e são empreendidas de modo organizado.

Essas características comuns em qualquer planejamento, compõe a fatores constituintes em ordens que elaboram, formulam, direcionam e executam o planejado. No Planejamento Governamental, essas ordens resultam em dimensões que estruturam o plano e, essas dimensões são subdivididas de acordo Carvalho Jr. (2002) em três ordens: Ordem Técnica, Ordem Financeira e Ordem política:

- Ordem Técnica é a dimensão no qual o planejamento governamental necessita de metodologias que vão das ciências sociais a matemática e à estatística, empregando modelos econométricos, funções matemáticas e estatísticas, além das mais variadas abordagens do social, com o objetivo de elaborar diagnósticos e prognósticos sobre a realidade da intervenção, formular planos e programas, traçar estratégias, estabelecer metas, dentre outras ações. E faz preciso uma equipe multidisciplinar e qualificada, que trabalhe

com tecnologias de informação confiáveis – de natureza social, econômica, ambiental, política, cartográfica ou outras.

- Ordem Financeira é a dimensão no qual serão definidas as fontes de financiamento, que garantirão a execução dos programas. Para o planejamento governamental, isso é de suma importância, pois é necessário obedecer-se às regras, normas e leis de controle e orientação de gastos e ter uma organização (controle) orçamentária para não gerar déficits públicos, com gastos acima da capacidade de pagamento. Além das fontes dos recursos financeiros, é preciso produzir análises de custo e benefício, e de taxas de retorno, como subsídios ao planejamento.
- Ordem Política é consideravelmente a mais importante, pois, o ato de planejar é um ato de tomar decisões sobre ações presentes e futuras, portanto, um ato político que envolve escolha de alternativas, pessoas, grupos de interesse, partidos políticos, relações sociais, disputas de espaço e mercado, entre outras questões. Nesse sentido, a execução do planejamento é função que depende também da habilidade dos executores do planejamento no trato das relações humanas, além de depender de uma boa avaliação da situação social, econômica e política em que esse será implementado.

É importante salientar que todas as três ordens são de suma importância (as três em conjunto) para o funcionamento do planejamento governamental. A ressalva que Carvalho Junior faz da ordem política, de ser consideravelmente a mais importante, se verifica também nas ideias de Miglioli, que para a concepção de um planejamento implica a existência de um sujeito (uma pessoa ou conjunto de pessoas), que escolherão os objetivos, bem como das ações necessárias para atingi-los, ou seja, isso dependerá do sujeito que planifica.

A existência de um sujeito dá ao planejamento econômico um caráter eminentemente político, por que é ele quem escolhe os objetivos do plano e os caminhos a serem seguidos para atingi-los. O sujeito aparente é o órgão de planejamento, mas na verdade o sujeito é o próprio Estado para o qual aquele órgão trabalha. (MIGLIOLI, 1982, p.17).

É importante deixar claro, que como vivemos numa sociedade dividida por classes, o Estado expressa principalmente os interesses da classe dominante, a planificação constitui um ato de parcialidade dessa classe com relação às demais, e essa parcialidade será tanto mais ampla quanto mais abrangente for o plano, porque, neste caso, mais numerosos serão os interesses envolvidos. É verdade também que o grau de parcialidade pode variar em função do próprio caráter do Estado: quanto mais democrático for o Estado, apesar do domínio ou preponderância de determinada classe social, mais sensível ele será às oposições das demais classes (MIGLIOLI, 1982).

Com uma melhor compreensão da ordem política, também é necessário neste trabalho uma abordagem mais aprofundada sobre a ordem técnica, para melhor compreensão no desfecho dessa monografia.

É certo que quanto melhor estruturado, quanto menos informações inúteis produzidas e métodos eficientes de projeções tiver o planejamento, mais eficazes serão suas ações. Em contrapartida, o ato de planejar consiste em tomar decisões sobre o futuro e, o futuro por vezes é incerto, por mais sofisticado que seja os métodos de projeções. De qualquer forma, esses métodos de projeções são essenciais para a elaboração inicial do planejamento, são através das informações das instituições de pesquisa que os planos passarão a ser feitos, pois são essas que darão os dados e todo o arcabouço técnico para que os planos funcionem.

Faz-se necessário então, abordar sobre as instituições de pesquisa que fazem essas projeções. Elas são responsáveis por essa parte inicial do processo, concebida na fase técnica que tem por objetivo apoiar, dar subsídios, fornecer insumos e informações (estatísticas, econométricas, indicadores e índices, textos analíticos, etc.) a agentes sociais na elaboração de diagnósticos, prognósticos e avaliações. As instituições dão apoio às decisões do governo e na elaboração e avaliação de políticas públicas, projetos e programas. De acordo com Cesar Vaz C. Junior, para uma melhor eficiência no trabalho exercido pelas instituições,

O acesso aos dados deve ser facilitado nas esferas mais micro, individual e pessoal da informação, com respaldo jurídico que garanta a obtenção de informações e que regulamente o sigilo estatístico. As instituições devem ter autonomia para escolha, definição e divulgação de suas pesquisas e informações; imparcialidade no atendimento aos diversos setores e segmentos da sociedade; transparência e que dê acesso irrestrito a todos os interessados à metodologia desenvolvida e aplicada nos seus trabalhos. (CARVALHO JR., 2002, p.17).

As instituições devem ser imparciais, independentes e transparentes, para que seus dados sejam de fato condizentes com a realidade e não por ventura mudado ou maquiado por desejos políticos. As instituições de pesquisa além do compromisso da seriedade e confiabilidade dos dados passados aos planos tem também um compromisso com a sociedade, pois ambas (sociedade e instituições) são parceiras nisso, pois os planos são feitos (ou deveriam ser) para responder as demandas da sociedade e as informações colhidas pelas instituições são de cunho social, estarão à mercê da comunidade em geral, mais especificamente os setores público e privado, pesquisadores da área acadêmica, de instituições nacionais e internacionais.

Essa interação entre as instituições de pesquisa e a sociedade, é facilitada através da democratização política, com uma maior participação social na elaboração de programas e no controle do Estado em suas ações, o que colabora para uma transparência. A dinamização da tecnologia também ajuda na melhora da capacitação e do desenvolvimento dessas informações, ou seja, leva a um aumento da produtividade e confiabilidade nos processos de produção e disseminação da informação (CARVALHO JR., 2002).

Em resumo, é imprescindível a existência de instituições voltadas para a produção de pesquisa. Para que se tenham informações confiáveis e de qualidade é preciso que as mesmas atuem de forma transparente, democraticamente, com participação e credibilidade social e, tenham em seu quadro técnico conceituados funcionários.

3 PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

3.1 GÊNESE DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

A ideia de planejamento no âmbito público enquanto conceito teórico é debatido ao longo de séculos por diferentes autores, no qual John Friedmann dividiu-os em quatro correntes de pensamento: Análise Política, Aprendizagem Social, Reforma Social e Mobilização Social.

A corrente *Análise Política* está ligada a autores/planejadores da análise de sistema e da teoria neoclássica, no qual consideram as teorias científicas, técnicas matemáticas apropriadas, modelos quantitativos, técnicas de otimização, modelos de prognóstico, etc., como os instrumentos que melhor identificam com precisão as soluções. Para Friedmann a ciência política deriva, em grande parte, da economia neoclássica, com os diversos ramos de economia do bem-estar e a teoria da escolha social. Os autores examinam temas concretos de políticas públicas para a análise socioeconômica (PAGNUSSAT, 2006).

A corrente *Aprendizagem social* tem como origem os autores da administração científica (Taylor, Follett, Person, Mayo, etc.), no qual centram sua atenção nos processos sociais, examinam os problemas na perspectiva de um agente comprometido com a prática, põe em relevo o papel de mediador dos grupos menores e utilizam o conceito de entorno social como categoria para análise das situações de aprendizagem, destacando a importância crucial do diálogo para a prática social (PAGNUSSAT, 2006).

A *Reforma Social* tem sua teoria fundada na sociologia, através da Escola Histórica Alemã, a Economia Institucional e o Pragmatismo. Um dos destaques dessa corrente foi o teórico social Claude-Henri de Rouvroy (Conde de Saint-Simon (1760-1852)), um dos fundadores do chamado socialismo cristão, que influenciou profundamente a sociologia desenvolvida por August Comte. A respeito da Escola Alemã, Georg Friedrich List foi o mais importante contribuinte, ele foi defensor da ativa intervenção do Estado no desenvolvimento das forças produtivas nacionais e crítico do liberalismo comercial inglês. List propunha a proteção da indústria nascente e via na industrialização o meio para superar o atraso econômico, suas ideias influenciaram a orientação da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) para a industrialização da América Latina no pós-guerra. Destacam-se nessa

corrente, grandes macrossociólogos e economistas políticos do século XX, entre eles Max Weber, Karl Mannheim, Rexford G. Tugwell, Charles Lindblom, Amitai Etzioni, Hervey S. Perloff e os autores da escola de pensamento econômico institucional, com destaque para Thorstein Veblen, Wesley Clair Mitchell, Wassily Leontief, Simon Smith Kuznets, John Kenneth Galbraith, entre outros.

Segundo Pagnussat (2006, p. 12) sobre a corrente Reforma Social,

Em linhas gerais, os autores dessa corrente entendem o planejamento como a aplicação do conhecimento científico aos assuntos públicos e preconizam uma forte presença do Estado nesse processo, desempenhando papel condutivo e/ou mediador. Constituem preocupação dos teóricos dessa linha a pesquisa, a busca e a elaboração de instrumentos necessários ao Estado para dirigir a economia em razão do interesse público.

A *Mobilização Social* se fundamenta na linha de pensamento marxista, anarquista e a utópica e tem suas ideias na transformação ou transcendência das relações de poder existentes na sociedade civil. Destacam-se os socialistas utópicos, Robert Owen e Charles Fourier, que foram os primeiros críticos da sociedade capitalista. Os anarquistas pregavam a abolição do Estado e a construção de uma sociedade alternativa, em que as relações entre os indivíduos fossem livres, igualitárias e destituídas de qualquer coerção. O materialismo histórico é fruto da análise marxista que trata dos modos de produção, de sua gênese, evolução e sucessão. Para Marx e Engels, a história da humanidade é a história das lutas de classes (PAGNUSSAT, 2006).

Esse três movimentos políticos (marxista, anarquista e utópico) influenciaram os principais autores da Mobilização Social, que formularam uma crítica radical e de grande alcance às condições impostas pelo capitalismo industrial, às suas contradições, às suas injustiças e à exploração da classe trabalhadora pelo modo de produção capitalista (PAGNUSSAT, 2006).

Para o professor Friedmann não existe uma teoria sobre planejamento, mas um pensamento crítico-teórico sobre esse conceito, que foi evoluindo ao longo do tempo.

Essas correntes de pensamento percorrem desde o século XVIII, contribuindo para a evolução histórica do conceito de planejamento, onde surgiram importantes autores que se debruçaram sobre essa questão. Porém, a ação concreta de planejar no âmbito público, como modo

sistemático de orientação de uma economia, só foi implantada e executada no século XX, mais precisamente a partir de 1920 na União Soviética (PAGNUSSAT, 2006).

A gênese histórica do planejamento foi marcada no seu início, por importantes fatos históricos socioeconômicos, como a revolução bolchevista de 1917, a crise capitalista de 1929 e o esforço dos países latino-americanos na superação do desenvolvimento, mas foi através da revolução marxista-leninista de 1917, que o planejamento governamental se tornou uma aplicação prática, como um planejamento centralizado e com planos de médio prazo.

No pós-guerra, tanto nos países socialistas como nos capitalistas, a grande maioria dos economistas e autoridades políticas via a planificação econômica como um procedimento de cunho socialista. Em geral, no sistema capitalista aceitava-se quando muito, que o Estado intervisse na economia nos momentos de crise, mas não atuasse sistematicamente sobre a economia, como acontece no caso do planejamento (MIGLIOLI, 1982).

Esse paradigma do planejamento era de comum acordo entre os economistas marxistas e não-marxistas, ou seja, a ideia de planejamento e economia de mercado eram incompatíveis entre si, ou a economia segue uma marcha “natural”, guiada pelos sinais dados pelo mercado, ou então passa a ser inteiramente orientada por diretrizes estabelecidas pelo Estado, através de um planejamento central. Foi então que surgiu na época, utilizados até pela própria ONU, os termos: economias de mercado, para os países capitalistas e economias centralmente planejadas, para as economias socialistas.

A crise de 1929 pode-se dizer que foi o marco da inutilização das ideias liberais perante o mundo, o paradigma liberal do Estado mínimo enfraqueceu-se diante dos argumentos dos autores que percebiam a necessidade e defenderam os fundamentos para maior intervenção do Estado, destacando o economista John Maynard Keynes com a sua Teoria Geral. O mundo então acompanhou um novo paradigma, uma intervenção maior do estado na vida social e econômica, a exemplo do *new deal* de Roosevelt e os planejamentos de guerra americano e alemão, que deram suporte empírico para à aceitação da intervenção Estatal. Outros fatos também contribuíram para a difusão do conceito de planejamento governamental, como o Plano Marshall (1946-1953) de reconstrução da Europa e a adoção da prática do planejamento de médio prazo na maioria dos países, com destaque para o estabelecimento na França, no início de 1950, com o “*Commissariat au Plan*” e da elaboração do primeiro plano indicativo,

cujas metas se harmonizavam com as linhas de orientação do Plano Marshall (PAGNUSSAT, 2006).

A partir da Segunda Guerra Mundial, há um crescimento no papel do Estado na econômica dos países capitalistas, inclusive latino-americanos, como promotor de serviços básicos, da proteção assistencial e de desenvolvimento (protegendo setores estratégicos). O sucesso do crescimento econômico, devido à intervenção estatal pode ser descrito...

Inicia-se aí o período chamado de anos dourados, com grande crescimento econômico nos países industrializados e naqueles que se encontravam em processo de desenvolvimento, viabilizado por esse crescimento da intervenção do Estado na economia. O tamanho do gasto público revela esse crescimento, apesar de não ser um indicador preciso dessa intervenção. Nas principais economias do mundo, esse gasto encontrava-se em torno de 9% do PIB em 1880; passou para 18,5% em 1929; 29,3% em 1960; e 47% do PIB em 1985. (PAGNUSSAT, 2006, p.16).

É de salientar, que apesar da iniciativa de planejar tenha se caracterizado primeiramente nos países desenvolvidos, na América Latina as primeiras iniciativas de planejamento surgiram na década de 1930, antecedendo as europeias em aspectos tais como a criação de instituições especializadas para financiamento do desenvolvimento, tais como a corporação do fomento do Chile e a Nacional Financeira no México (PEDRÃO, 2002).

Porém o destaque da história do planejamento latino-americano se dará através da criação da Cepal, em 1948, como a escola de pensamento econômico que formulou teorias para explicar o subdesenvolvimento dos países periféricos, propondo teorias do desenvolvimento.

[...] A Cepal foi incentivadora da prática do planejamento governamental, desenvolveu técnicas de programação de investimentos e promoveu a difusão das ideias em favor da industrialização, que passaram a instrumentar planejadores do desenvolvimento nos diversos países da região (PAGNUSSAT, 2006, p.16).

Apesar do grande crescimento econômico evidenciado nos anos dourados (1950-1960), através das profundas mudanças institucionais, realizadas especialmente no que respeita o papel do Estado, no final da década de 60 começa a surgir os primeiros indícios de desaceleração do crescimento econômico, até então sustentado nas políticas macroeconômicas keynesianas e no chamado estado de bem-estar (*Welfare State*).

A partir de 1970, o embate entre planejamento governamental e mercado voltará à tona, motivado pela redução do crescimento econômico, pelos choques do petróleo, pelo quadro de

estagflação dos países capitalista e pela crise do então *Welfare State*, ou seja, o ideal liberal voltará ao debate político com os governos de Reagan nos EUA e Margaret Thatcher na Inglaterra.

Nesse período (a partir de 1970), o planejamento praticamente deixou de ser discutido em meios acadêmicos, devido a sua desvalorização, a ascensão das ideias liberais e a volta da hegemônica combinação análise neoclássica e políticas neoliberais. O Planejamento passa a ser visto unicamente por suas versões burocráticas simplificadas, ou como uma disciplina que interessa primordialmente às empresas (PEDRÃO, 2002).

Com as ideias neoliberais difundidas pelo mundo, entre 1970 e 1980, a partir de 1990, após a chamada crise da dívida externa, muitos países, inclusive o Brasil, foram obrigados a implementar programas de ajustamento e reformas, com base no ideário neoliberal e nas recomendações do consenso de Washington. Essas reformas neoliberais trouxeram resultados drásticos para os países adeptos dessas medidas, que levou ao agravamento de problemas sociais e um pífio crescimento econômico para os países da América Latina, onde se foi preciso rever as obrigações do Estado perante a sociedade, voltando à tona o debate sobre a função do planejamento governamental.

Uma onda neoliberal instalou-se tanto nas sociedades de mercado desenvolvidas quanto nos países periféricos. As reformas do Estado, mais radicais, ocorreram nos países em desenvolvimento, a partir dos anos 80, com programas de privatização extremados e até com a renúncia do planejamento governamental de médio prazo. O fracasso do neoliberalismo torna-se evidente em meados dos anos 90, o que recoloca a necessidade da reflexão sobre o papel do Estado e da redefinição de suas relações com o mercado e com a sociedade civil. Ganham força as propostas que enfatizavam a necessidade de aumento e reforço dos papéis de regulação, de coordenação econômica do Estado e de planejamento indicativo. (PAGNUSSAT, 2006, p.17).

A necessidade de planejar e a intervenção Estatal estão em pauta novamente, a conscientização de que não apenas uma economia socialista é disposta de um planejamento governamental é mais aceita, ou seja, nas economias capitalistas também se fazem necessárias.

A concepção de que planejamento seja não apenas possível, mas também útil em diferentes sistemas econômicos foi-se ampliando cada vez mais. Para isso foi de fundamental importância a comprovação prática de que o planejamento pode coexistir beneficentemente com o mecanismo de mercado, como exemplo, do lado capitalista o sucesso das experiências de planificação de alguns países da Europa Ocidental, principalmente a França. Pelo lado socialista, o rápido crescimento

econômico da Iugoslávia a partir de 1953 ao mesmo tempo em que se ampliava o sistema iugoslavo de autogestão das empresas, no qual o mecanismo de mercado tem grande importância. (MIGLIOLI, 1982, p.14).

É de perceber que ao longo da história, o excesso de controle “total” do Estado ou total livre mercado, acabaram por trazer problemas tanto sociais como econômicos para seus países executores. Em meio a esse embate ideológico, há os que defendem a união de ambos, um “Estado forte e um mercado forte”, como Keynes que jamais procurou a substituição do capitalismo, mas a contribuição de um Estado forte, capaz de dirigir a economia. As lições das experiências históricas de desenvolvimento mostram a complementaridade e não a oposição radical entre Estado e mercado. De acordo com Pagnussat (2006, p.18),

O Relatório sobre o Desenvolvimento, de 1991, do Banco Mundial, destaca que “uma das lições mais valiosas refere-se à interação do Estado e do mercado no estímulo ao desenvolvimento” e acrescenta que “a experiência mostra haver mais probabilidade de êxito na promoção do desenvolvimento econômico e na redução da pobreza quando os governos complementam os mercados [...]” (p. iii). No relatório de 1997, o mesmo Banco Mundial destaca que “[...] não há, porém, uma opção de desenvolvimento do mercado sem um Estado que funcione” e acrescenta que, “[...] em muitos países, o Estado ainda não está proporcionando os elementos econômicos e sociais fundamentais: uma base firmada na legalidade, um ambiente normativo propício (e estável), serviços sociais básicos e certa proteção para os que são vulneráveis. Ao mesmo tempo, está-se excedendo no fornecimento de muitos bens e serviços que os setores privado e voluntário poderiam proporcionar”.

Hoje há uma maior conscientização pelos economistas e planejadores sobre a necessidade de se planejar, a história demonstrou com o tempo, que a planificação deixou de ser encarada como uma característica própria e exclusiva das economias socialistas e passou a ser vista como um conjunto de procedimentos adotáveis em diversos sistemas econômicos, para fazer com que esta atinja determinados objetivos previamente fixados (MIGLIOLI, 1982).

Mesmo os países líderes mundiais (EUA, Alemanha e Japão), promoveram o seu desenvolvimento com intervencionismo e nacionalismo econômico, todos dotados de concepção estratégica e vontade nacional. Nunca foram efetivamente liberais. O grau de liberalismo econômico que hoje praticam coaduna-se com o estágio de desenvolvimento dos setores produtivos nacionais (PAGNUSSAT, 2006).

3.2 PLANO PLURIANUAL

O Estado, como agente normativo, tem por obrigação desempenhar seu papel de garantidor e promotor do desenvolvimento socioeconômico da sua população. Desta forma, se institucionaliza um importante instrumento que é o planejamento, balizador das ações de Governo que tem como objetivo promover mudanças no ambiente socioeconômico e urbanístico.

Uma importante peça do sistema de planejamento governamental brasileiro é o Plano Plurianual (PPA), que é constitucional e de médio prazo (quadriênio) e, se define formalmente como um instrumento entre o Planejamento Estratégico e os Orçamentos anuais, pois o PPA estabelece de forma regionalizada as diretrizes, os objetivos, às metas e ações no qual o Governo alocará seus recursos/investimentos (BAHIA, 2011).

Para melhor compreensão do surgimento do Plano Plurianual, faz-se necessário retroceder no tempo e então verificar que antes da difusão dos Planos Plurianuais pelo mundo, os Estados Unidos já se utilizavam do conceito de orçamento de desempenho³ e orçamento por programa⁴ desde antes da Segunda Guerra Mundial, passando a ser mais dissociada nas reformas estadunidenses da década de 1950.

A partir de 1961, o Ministério da Defesa dos Estados Unidos adotou pela primeira vez um sistema orçamentário completo com o *Planning, Programming and Budgeting System* (PPBS) um novo sistema de planejamento, programação e orçamento, que visava integrar os dois últimos (orçamento-programa).

O processo PPBS tinha três fases básicas que ligavam o planejamento ao orçamento por meio de programas. Na primeira fase, o de planejamento correspondia à identificação de objetivos presentes e futuros, avaliando várias maneiras de atingir tais objetivos. Na segunda fase, as de programação, eram tomadas as propostas da fase de planejamento e as integravam a programas organizados por uma hierarquia de prioridades que estaria sujeita à tomada de decisão em vários níveis da hierarquia política. A terceira fase, a fase da orçamentação, era a

³Para melhor compreensão sobre orçamento-desempenho e orçamento-programa ver Diamond (2006).

⁴ O orçamento por programas deixa fora do processo as funções de planejamento estratégico de nível mais alto do PPBS. O aprimoramento da composição de custos e a definição de produtos envolvem processo iterativo.

tradução de cada programa plurianual em um conjunto de ações anuais específicas, por meio da determinação de quem faz o quê e da designação dos recursos necessários (DIAMOND, 2006).

O PPBS entrará em declínio (começara a ser menos difundido) a partir dos anos 1970, porém em 1974, será introduzido no sistema de planejamento americano, através da Lei Congressional e de Confiscos: O orçamento plurianual, as classificações do orçamento por missão, função e programa; o uso de técnicas analíticas sofisticadas por parte do Escritório de Orçamento do Congresso e do Escritório Geral de Contabilidade - *General Accounting Office* (GAO); o desenvolvimento de indicadores de desempenho; e sistemas melhorados de contabilidade e informação, enfoque orçamentário por programas que se difundiu para outros países⁵ e persiste até hoje (DIAMOND, 2006).

No governo brasileiro, passa-se a utilizar a classificação funcional-programática das despesas nas suas leis orçamentárias, a partir de 1967. Esta classificação, por meio de funções, programas, subprogramas, projetos e atividades, passa também a ser utilizada nos estados e municípios, a partir de 1975, representando o início da aproximação entre o planejamento e o orçamento (SILVA, 2012).

Com a Constituição Federal de 1988, o governo brasileiro estabelece um novo sistema de planejamento público, estruturado no Plano Plurianual (PPA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA).

Estabelecido na Constituição Federal, o Artigo 165: Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I o Plano Plurianual; II as Diretrizes Orçamentárias; III os Orçamentos Anuais.

Em Relação ao Plano Plurianual (Art. 165, § 1º, CF).

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).

⁵Na década de 1960, quase 50 países introduziram variantes do orçamento por programas e de resultados, embora nunca na mesma escala que os Estados Unidos. Isso, então, alastrou-se para países em desenvolvimento de tal forma que, no fim dos anos sessenta, quase todos os países da América Latina, vários países asiáticos e alguns países africanos haviam introduzido versões de orçamento por programas (DIAMOND, 2006).

Em relação à Lei de Diretrizes Orçamentárias (Art. 165, § 2º, CF).

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

A Lei Orçamentária Anual compreenderá (Art. 165, § 5º, CF).

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).

O instrumento da LDO, sem similar no passado, e a incorporação do planejamento no capítulo de finanças são as grandes inovações no que respeita ao gasto público. A partir da Constituição de 1988 ficam então estabelecidos os principais instrumentos do sistema de planejamento e orçamento da administração pública brasileira: o PPA, a LDO e a LOA (SILVA, 2012).

Ainda segundo Silva (2012, p. 86),

O plano emerge como instrumento de duplo propósito, orientando, por um lado, a política pública e as grandes mudanças na sociedade, que necessitam de ações executadas num horizonte plurianual, razão de ser do planejamento de médio e longo prazo, que se torna consistente, quando associado ao orçamento, figura central do gasto e do planejamento de curto prazo da ação de governo. Por outro lado, propõe-se a apoiar a política fiscal de médio prazo, à medida que sua articulação com o orçamento permita-lhe incorporar e aferir os impactos fiscais, no médio prazo, de decisões presentes.

4 PLANEJAMENTO NO BRASIL

4.1 GÊNESE DO PLANEJAMENTO E DO PLANO PLURIANUAL NO BRASIL

É possível considerar a primeira experiência de planejamento no Brasil por volta de 1890, período da República Velha ou Agrária, no qual o Governo provisório brasileiro nomeou uma comissão encarregada da elaboração de um Plano de Viação Federal, no qual previa numerosas estradas de ferro, nas regiões Sul, Centro e Nordeste, além de linhas sem caráter econômico, como um longo arco entre Teresina e Manaus. Com a institucionalização desse plano, a República Velha deu os primeiros passos rumo à sistematização da coordenação das contas públicas. No final do século XIX, foi criado o Plano de Recuperação Econômico-Financeira, em função dos desequilíbrios das contas públicas (SILVA, 2012).

Segundo Maciel (1989) *apud* Souza (2004, p. 6):

As raízes do planejamento governamental no Brasil datam do século XIX, sobretudo a partir de 1890, conforme Maciel (1989). Nesse período, o governo da chamada República Velha ou República Agrária institucionalizou um plano geral, conhecido como Plano de Viação, que deu os primeiros passos rumo à sistematização da coordenação das contas públicas no país. Posteriormente, já no fim do século XIX, em função dos desequilíbrios das contas públicas, o governo criou o Plano de Recuperação Econômico-Financeira, coordenado pelo então Ministro da Fazenda Joaquim Murinho. Entretanto, somente a partir do advento do Estado Novo, nos anos 30, é que o Brasil ingressa sistematicamente na adoção e concepção de planejamento governamental (MACIEL, 1989). Num primeiro momento, essa prática de planejamento inicia-se por meio de pequenas comissões e coordenações *ad hoc* que, vinham para o país auxiliar governos e burocracias públicas na sistematização de planos, programas e projetos de ação, o que, posteriormente, transformou-se em atividade da Administração Pública Federal, responsável pela condução dos negócios públicos, pelos investimentos, pelo crescimento econômico e pelo desenvolvimento social.

Contudo, o ingresso sistemático do Brasil na era do planejamento governamental ocorre, de acordo com grande parte dos autores, a partir de 1930 no Estado Novo.

Há de se evidenciar que alguns pesquisadores dividem o período histórico do planejamento brasileiro pós-1930 em etapas, ciclos, momentos e segmentos. Períodos estes que partem desde o seu surgimento e auge, passando pelo momento de declínio e perda de credibilidade, até a retomada e o retorno da confiança no planejamento como instrumento para o desenvolvimento.

Souza (2004, p. 6) dividirá em dois momentos:

Para fins de análises das experiências de planejamento no Brasil, uma agenda de debates poderia ser apresentada a partir de dois grandes divisores de águas em relação à política, à economia e à definição do marco legal-institucional do país: o primeiro é o Estado Novo de 1930, momento em que se inicia a construção de um Estado capitalista de caráter nacional-desenvolvimentista, planejador e intervencionista; e o segundo é o Regime Militar de 1964, em que essas relações construídas no Estado capitalista aprofundam-se e internacionalizam-se, guiadas por racionalidade técnica e de eficiência econômica, articuladas com ideologia de segurança nacional. Assim, esses dois períodos ou marcos políticos de análises serão os grandes eixos norteadores da identificação sucinta das experiências brasileiras de planejamento econômico no país.

De forma mais completa e detalhada, de acordo Paulo Roberto de Almeida, o professor José Truda Palazzo, dividirá o planejamento governamental brasileiro em quatro segmentos e a inclusão do Plano Plurianual como o marco do “quinto” período que se divide a história do planejamento no Brasil.

Em trabalho ainda inédito, o professor de economia, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, José Truda Palazzo traçou uma cronologia desse itinerário até o regime militar, dividindo o período pós-1930 em quatro segmentos: o primeiro, iria de 1934 a 1945, abrangendo o Estado Novo e tendo como órgão central o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), ademais de algumas comissões criadas, sobretudo, durante a Segunda Guerra Mundial; o segundo, iria de 1946 a 1956, e representaria, de certa forma, uma transição entre tentativas de implantação de um órgão central de planejamento e uma intensa fase de reorganização administrativa; o terceiro, situou-se entre 1956 e 1963, “caracterizando-se pela criação de órgãos centrais estabelecidos em função de planos, mais do que de planejamento”; e, finalmente, o quarto período, que tem início em 1964, com os governos militares, representando um esforço inédito de planejamento global, com o Plano de Ação Econômica do Governo (Paeg), depois continuado por meio dos PND I e II. Depois de vários planos tentativos de estabilização econômica, ao longo dos anos 80 e 90, pode-se, a título de complementação cronológica, estabelecer um quinto período na história do planejamento governamental no Brasil, agora marcado pela determinação da Constituição de 1988, no sentido de serem implementados planos plurianuais como forma de balizar a alocação de gastos públicos no decorrer de um prazo maior do que o permitido pela execução orçamentária em bases anuais. (ALMEIDA, 2006, p. 4).

Pode-se também dividir o planejamento brasileiro em três ciclos, conforme Ninon Fonseca Fernandes da Silva: dos anos 1930 ao final dos anos 1970, quando se configuram os Planos de Metas e econômicos, voltados para o desenvolvimento, dos anos 1980 a meados de 1990, período de crise e instabilidade macroeconômica, quando se destacam os planos de estabilização, e por fim, meados de 1990 até os dias atuais, período marcado pela estabilidade econômica que permitiu a retomada do planejamento governamental através dos Planos Plurianuais.

A partir de 1930, inicia-se no Brasil a construção de cultura e prática de planejamento governamental, com uma forte intervenção Estatal em busca do desenvolvimento. Esse governo revolucionário (pode-se assim dizer) da década de trinta, foi liderado pelo então Presidente Getúlio Vargas⁶, que promoveu uma reforma administrativa, investiu na criação da incipiente industrialização brasileira para ser o motor do crescimento do país, criou empresas públicas e estatais, buscou a valorização do capital nacionalista e adotou políticas protecionistas, para promover mudanças na estrutura produtiva, até então dominado pelo setor agrário exportador, que acabou por alterar a relação das forças que controlavam o poder político nacional.

Essas tais medidas do Governo Vargas em propalar a industrialização brasileira via o processo de substituição de importações tinham como objetivos construir um Estado capitalista brasileiro dotado de economia forte, com base nacional, e, dessa forma, viabilizar as suas relações de produção com maior ênfase na presença do setor estatal no processo de industrialização.

Em 1934 foi então criado o Conselho Federal de Comércio, sendo considerado o primeiro organismo governamental com funções típicas de um órgão de planejamento. Esse conselho tinha em seu corpo técnico a competência para estudar os problemas e propor soluções e, como principal atribuição a formulação de políticas econômicas voltadas para a redução da dependência externa (REZENDE, 2009).

Nessa década de 1930 foi criado o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), que elaborou o primeiro plano quinquenal da história do planejamento brasileiro - o Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional (1939/1943), que teve vida curta, tendo sido revisto e ampliado logo em seguida, assumindo o nome de Plano de Obras e Equipamentos (POE). Também foi criada a Companhia Siderúrgica Nacional e a Companhia Nacional de Álcalis.

A partir de 1940 surgem outras iniciativas de formulação de um planejamento governamental no Brasil, e a prática de planejamento se dá por meio de pequenas comissões e coordenações e

⁶Primeiro período de mandato presidencial de Getúlio Vargas, de 1930 a 1945 (15 anos ininterruptos).

de algumas iniciativas do governo – Relatório Simonsen (1944-1945), Missão Cooke (1942-1943) e Missão Abbink (1948) (SILVA, 2012).

Em 1945 caí então o Governo Vargas, com a Constituição de 1946 e os fatos que findaram a Segunda Guerra Mundial o Brasil retoma a posição de destaque como democracia da América Latina, adotam-se iniciativas e princípios do liberalismo econômico e realizam-se reformas na Administração Pública Federal.

Com o Governo de Eurico Gaspar Dutra (1946-1950) sob inspiração liberal, o Governo adotou um rumo diferente na condução do planejamento, deu-se menor ênfase à intervenção direta do Estado na economia e buscou-se estimular um maior envolvimento do setor privado na promoção do desenvolvimento (REZENDE, 2009). O país então acena com o Plano Salte (Saúde, Alimentação, Transporte e Energia), coordenado pelo DASP. Este Plano contava com 60% de recursos da União para a consecução de suas metas (SILVA, 2012), porém este plano se mostrou inexecutável em relação à proposta governamental, mostrou-se uma total desarticulação entre o orçamento e o próprio plano.

Em suma, poderíamos afirmar que essa experiência de planejamento, em plena democracia liberal no Brasil, foi pautada pela falta de aportes financeiros, pela não-formulação de projetos e programas governamentais, pela desarticulação financeira e orçamentária, pela ineficiência da administração pública governamental em relação à articulação e coordenação de políticas e pela sua discutível viabilidade técnica. Portanto, o Plano Salte tornou-se antiexemplo de planejamento governamental no Brasil. (SOUZA, 2004, p. 11).

É importante fazer uma breve ressalva ao segundo mandato de Vargas (1951-1954). Como o primeiro estatista a sistematizar o planejamento em âmbito governamental no Brasil, Vargas volta ao poder e encontra o país em total contraste a seu ponto de vista político-ideológico, realiza-se então algumas iniciativas de planejamento, como o Plano Nacional de Reparcelamento Econômico, ou Plano Láfer, anunciado em 1951, juntamente com a criação de um Fundo de Reparcelamento Econômico para financiar iniciativas público-privadas, e, principalmente, a criação de agência de fomento, como o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE) em 1952, além da Petrobras, BNB, BASA, Bandesul, Eletrobrás, encarregados de financiar principalmente o crescimento nos setores de infraestrutura e obras públicas (SOUZA, 2004). Getúlio Vargas suicidou em 25 de agosto em 1954.

Sobre o segundo Governo Vargas, nas palavras de Souza (2004, p.12).

Portanto, o que há, nesse período, sobre planejamento governamental é que, apesar das intenções de Vargas de realizar políticas nacionalistas que defendessem os interesses nacionais, como retratou bem a criação da Petrobras, o governo não conseguiu retomar as condições político-econômicas que pudessem tirar o Brasil da situação de transição, ou seja, de país com características predominantemente agrárias para outro, moderno, industrial e inserido na economia capitalista mundial.

O governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961) herdou grandes turbulências políticas (devido a morte de Getúlio Vargas e o movimento militar de novembro de 1955), mas foi capaz de iniciá-lo com uma das mais exitosas experiências de planejamento governamental: o Programa de Metas. Esse Programa tinha sido estruturado para atacar pontos de estrangulamento da economia brasileira, viabilizando investimentos em infraestrutura, sob a responsabilidade do Estado, ele revelou a possibilidade de cooperação entre o setor público e privado (esse estreitamento das relações do capital privado nacional com o internacional, alterou o padrão de dependência externa, revertendo a posição nacionalista da era Vargas), sendo então considerado um avanço no que diz respeito à coordenação da ação racional do Estado no estímulo a setores inteiros da economia (ALMEIDA, 2006).

Podemos então compreender o Programas de Metas, por meio da atividade de planejamento governamental, nas palavras de Souza (1984) e Láfer (1987) *apud* Souza (2004, p.14).

Finalizando, poder-se-ia, então, afirmar que o Programa de Metas traduziu, por meio da atividade de planejamento governamental, os interesses das elites nacionais e internacionais capitalistas de viabilizar no Brasil a consolidação de um modelo de crescimento econômico capitalista dinâmico, a partir da intervenção do Estado como o grande mentor do desenvolvimento econômico e social.

Em fins de 1962 foi criado o Plano Trienal, sob o governo de João Goulart que também tinha herdado um clima turbulento, após a renúncia de Jânio Quadro oito meses após sua posse (agosto de 1961). O Plano Trienal foi criado sob coordenação do economista Celso Furtado, com o objetivo de retomar o crescimento econômico, reduzir o processo inflacionário e criar condições concretas para a distribuição de renda e a intensificação da ação governamental na área educacional (SOUZA, 2004). Neste período, foi criada a Associação Nacional de Programação Econômica e Social (ANPES), que deflagrou, em 1964, o crescente desenvolvimento de estruturas de planejamento no país (SILVA, 2012).

O Plano Trienal de Jango acabou por resultar em um fracasso gerencial, político e administrativo, levando alguns analistas a afirmar que o plano nem saiu do papel (SOUZA, 2004).

A partir de 1964 o Brasil entra no período chamado Golpe Militar de 31 de março, com a ascensão de Marechal Humberto de Alencar Castello Branco para presidente. É de salientar que é a partir desse período, que o Brasil adota o planejamento governamental como instrumento de intervenção e controle social, além dos objetivos de desenvolvimento. Nesse governo foi então instituído o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) que tinha como objetivo combater o processo inflacionário, acelerar o ritmo de crescimento econômico, atenuar os desníveis de desenvolvimentos setoriais e regionais, assegurar uma política de investimentos e aumentar as oportunidades de emprego.

Em termos de planejamento governamental, de acordo estudos feitos por Souza (1984) e Martone (1987) *apud* Souza (2004, p.16) o PAEG...

...significava uma primeira tentativa de integrar a política econômica de forma coerente; 2) havia sincronia entre as pastas do Planejamento e da Fazenda; 3) havia em curso ampla reforma da Administração Pública Federal, para articular de forma mais eficiente os aspectos macro e a realização dos objetivos do Governo Federal. Entretanto, o que mais se destacava no PAEG era um conjunto de diretrizes de política econômica integradas, voltadas para a estabilização da economia, tendo como objetivo central a excessiva preocupação em combater a inflação, de forma coordenada e como prioridade da agenda governamental.

O PAEG caracterizou-se como um importante instrumento de combate à inflação e como elemento capaz de implementar um programa de reformas institucionais, nos planos fiscal, monetário-financeiro, trabalhista, habitacional e de comércio exterior (SILVA, 2012). Em suma, pela primeira vez, o governo adota a atividade de planejamento de forma sistematizada, articulada e integrada com a política econômica, priorizando, dessa forma, a agenda pública governamental (SOUZA, 2004).

Nesse período foi criado o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral e o Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada (EPEA), que logo depois se converteu no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

No Governo Costa e Silva (1967-1969), o então Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada (EPEA) teve a tarefa de elaborar um Plano Decenal de Desenvolvimento, para o período de 1967-1976, e que, segundo Rezende (2009), essa tarefa contribuiu para reforçar a base de conhecimento técnico do Estado, que já vinha sendo construída durante as etapas anteriores do processo de industrialização, e desta forma ampliava-se e muito a capacidade de planejar e implementar políticas de desenvolvimento.

Apesar desse Plano que estabelecia metas e formulava uma estratégia decenal de desenvolvimento ter sido abandonado, sua experiência de elaboração acabou por dar um grande passo para a consolidação de uma burocracia pública composta por profissionais qualificados e comprometidos com a causa do planejamento.

O Plano Decenal pode ser visto como a primeira experiência concreta de desenvolver uma visão estratégica dos interesses e das prioridades nacionais e expor as medidas necessárias para fazer com que eles fossem respeitados. Ele continha propostas detalhadas para os primeiros quatro anos que abrangia – 1967-1971- e indicações mais gerais para o período seguinte. Apesar de representar a mais abrangente proposta de planejamento econômico jamais feita no Brasil, e do rigor técnico com que foi elaborado, importantes mudanças nas relações de força que controlavam o poder político nessa ocasião fizeram com que ele não tivesse a oportunidade de ser executado. (REZENDE, 2009, p.5).

Esse mesmo grupo, criador do Plano Decenal se encarregaram de elaborar o Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED) para o período de 1967-1970. Esse programa enfatizava as metas setoriais definidas no Plano Decenal. O PED foi complementado por uma série de planos regionais ou setoriais, como o Programa de Integração Nacional, voltado para o Nordeste e a Amazônia, o PROTERRA, que visava dar exequibilidade à reforma agrária, o PROVALE, programação de infraestrutura para o vale do rio São Francisco, o Prodoeste, incentivos para o Centro-Oeste, o PRORURAL, que estendia aos trabalhadores do campo os benefícios da previdência social, e o Programa de Integração Social, que visava à participação dos trabalhadores do setor privado no valor agregado pela atividade empresarial (ALMEIDA, 2006).

Nas palavras de Souza (2004, p.18):

Finalmente, o PED demonstrou que o Brasil já possuía experiência acumulada em planejamento governamental, com base já definida e estruturada na Administração Pública Federal, que consolidava, nesse primeiro momento, um modelo de planejamento que se caracterizava pela sua consistência analítica e definição de metas de médio prazo mais precisas, voltadas para a retomada do desenvolvimento

econômico do país. Assim, o PED representa certo nível de avanço na prática e na cultura do planejamento governamental no país.

Esse período pode ser caracterizado como o início do auge do planejamento no Brasil, que se alavancará na década de setenta, pelas medidas e planos no qual se estabeleceu um forte crescimento econômico.

A partir da década de 1970, o regime militar adota estratégia de crescimento e desenvolvimento econômico caracterizada pela formulação e implementação dos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs), que vigoraram no país até meados da década de 1980. No governo Médici (1970-1974) foi lançado o Programa de Metas e Bases para a Ação do Governo para o período de 1970-1973, que então seria complementado com um plano nacional de desenvolvimento. Neste contexto, foi elaborado o I Plano Nacional de Desenvolvimento para o período 1972-1974, onde os militares nortearam as principais diretrizes governamentais, para modernização da sociedade; para a otimização dos recursos humanos; a definição de uma política de integração nacional com o objetivo de promover o progresso e a ocupação em diversas regiões do país (SOUZA, 2004). O I PND estava voltado para grandes projetos de integração nacional (transportes, inclusive corredores de exportação e telecomunicações) (ALMEIDA, 2006).

É importante destacar que esse I PND instituiu importantes peças chaves para o processo de evolução do planejamento no Brasil, este iniciou uma série de planos de governo (Ato Complementar nº 43/1969) que obrigava a elaboração de planos nacionais de desenvolvimento de duração igual ao mandato do Presidente da República e que deveriam ser submetidos à aprovação do Congresso Nacional no primeiro ano de cada Administração e ser complementados por Orçamentos Plurianuais de Investimento – OPI - para os três anos seguintes do respectivo mandato. A obrigatoriedade de elaboração do OPI demonstrava a preocupação com a execução do plano, cujo acompanhamento concorre para ampliar o papel do IPEA na esfera do planejamento (REZENDE, 2009).

Já no Governo do Presidente Ernesto Geisel, foi elaborado o II PND (1974-1979), que tinha como principal diretriz o crescimento econômico de forma acelerado e contínuo, com uma continuação da política econômica anti-inflacionária por meio do gradualismo e da manutenção do equilíbrio na balança de pagamentos, entre outros. Nesse período, houve grande turbulência econômica no mundo causado pelos choques do petróleo, que não

provocaram alterações no plano, porém o país aumentou seu endividamento externo para poder se manter diante das novas condicionantes impostas pela nova situação mundial (SOUZA, 2004).

É de se destacar que na década de setenta, o Sistema de Planejamento alcançava todas as dimensões relevantes da ação governamental. No Governo Geisel o órgão de planejamento tinha uma posição central enquanto Secretaria Geral do Conselho de Desenvolvimento. A transformação do Ministério do Planejamento em uma Secretaria diretamente vinculada à Presidência da República reforçava sua posição enquanto instituição encarregada de coordenar o processo de planejamento e acompanhar sua implementação. O período do II PND se concretizou como o auge do planejamento governamental, em relação a sua influência na formulação e implementação das políticas de desenvolvimento econômico e social (REZENDE, 2009).

Agora nos anos 1980, o país entrará no segundo ciclo do planejamento brasileiro. Do início dos anos 80 até 86, foram elaborados o III PND, para o período 1980-1985, e o I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (1986-1990), que permaneceram no papel. O III PND, para o período 1980-1985, foi formulado em conjuntura de turbulências econômicas no balanço de pagamentos, pressões sobre alta de preços, pagamento da dívida externa e níveis crescentes de desemprego.

O III PND (1980-1985) cumpriu a formalidade exigida pelo supracitado dispositivo legal, mas a falta de unidade no comando da política econômica, com visões diferentes esposadas pelos Ministérios da Fazenda e do Planejamento a respeito de como enfrentar a crise contribuiu para que ele fosse, na prática, abandonado. (REZENDE, 2009, p. 8).

A partir de 1985, entra-se no governo do Presidente José Sarney (1985-1990), que é considerado por estudiosos como o início do declínio do planejamento no Brasil. Nesse período passa-se a ser colocado em dúvida a eficiência do planejamento governamental, devido ao desconforto gerado pelo insucesso de mais uma tentativa de reorganizar a ação governamental, com vistas à sustentação do crescimento, em torno dos programas e planos estabelecidos nessa década. O Governo Sarney ficou conhecido pelos seus planos de estabilização econômica, que acabaram por ser ineficientes.

No governo do Presidente José Sarney (1985-1990), na tentativa de conter a inflação e estabilizar a economia, foram lançados o Plano Cruzado (fevereiro de 1986), caracterizado pelo congelamento de preços, tarifas e câmbio e pela troca de moeda, o Plano Cruzado 2 (outubro de 1986), já num contexto de aumento de tarifas e de reajuste generalizado de preços, com a consequente reindexação da economia e a criação de um gatilho salarial e o Plano Bresser (junho de 1987) que trouxe um novo choque cambial e tarifário, com congelamento de preços, salários e aluguéis. (SILVA, 2012, p. 56).

O insucesso dos planos no período Sarney, com o agravamento da crise econômica e política nos derradeiros anos oitenta, se mostraram um embate sobre a reconstrução do planejamento no Brasil.

Assim, após o breve encantamento com os primeiros resultados do Plano Cruzado, o sucessivo fracasso dos programas de estabilização aplicados no Governo Sarney azedaram a situação reinante e abriram espaço para aventuras que, ao invés de reconstruir, desconstruíram o que ainda restava do sistema de planejamento gradativamente implantado nas décadas anteriores. A história dessa desconstrução se desenrola ao longo de quatro atos, cujos personagens e conteúdo são apresentados a seguir. (REZENDE, 2009, p.10).

Ainda no Governo Sarney, com uma nova Constituição Federal, foi estabelecido o atual sistema de planejamento e orçamento, onde se articula o planejamento plurianual (PPA) das políticas públicas e os orçamentos anuais com instrumentos de controle fiscal, porém este instrumento só passa a ser elaborada em 1990, para vigência de 1991. Em 1989 é lançado o Plano Verão, com congelamento de salários e tarifas e, uma reforma monetária que converteu a moeda para o cruzado novo (SILVA, 2012).

No ano de 1990 o Brasil passa a ser governado por Fernando Collor de Mello (1990-1992), governo no qual o sistema de planejamento governamental passa de uma eventual crise para acabar em um desmonte do Estado e da Administração Pública. O PPA de seu governo, elaborado para o período 1991-1995 apenas cumpriu com uma determinação constitucional, sem ter qualquer efeito no estabelecimento de metas econômicas de governo.

Segundo Rezende (2009), as reformas administrativas (fusão de Ministérios e redução da SEPLAN à condição de Secretaria Nacional, passando a ser subordinada ao Ministério da Economia) que compuseram esse governo, como fusões e aquisições de empresas privadas com culturas distintas trouxeram prejuízo para todas as atividades que até então viviam em universos distintos.

Outra mudança que contribuiu para a destruição do sistema de planejamento foi a absorção, pelas Secretarias de Administração dos Ministérios Setoriais das respectivas atividades de planejamento e orçamento que, assim, perdiam importância na hierarquia da organização pública e se evolviam mais em atividades burocráticas do que em funções típicas de planejamento. Essa mudança marcou o início do processo de esvaziamento dos órgãos setoriais de planejamento, cuja importância para o desempenho do planejamento governamental na década de setenta foi olvidado. (REZENDE, 2009, p.12).

Lançado o Plano Collor, o sucesso do planejamento dependia do controle do processo inflacionário e da estabilização da moeda, porém o plano se fez ao custo de um confisco de todas as aplicações financeiras e de um limite aos saques das contas à vista, acabando por não solucionar o problema econômico e gerar bastante insatisfação na população. Esse governo ainda foi marcado por fortes escândalos de corrupção, como o escândalo dos “anões do orçamento”⁷ e as ilegalidades cometidas durante a campanha presidencial, as quais vieram a ser conhecidas como Caso PC Farias.

Em dois anos, as mudanças administrativas realizadas no governo Collor destruíram uma estrutura de planejamento, que mesmo em crise ainda preservava elementos básicos que poderiam permitir uma recuperação.

Com o impeachment de Collor, quem assumiu o governo é Itamar Franco. O Governo Itamar procura reverter a situação deixada por Collor, e toma providência para desmanchar as mudanças administrativas feitas na gestão anterior, revertendo a fusão de Ministérios e recriando a Secretaria do Planejamento e Coordenação da Presidência da República.

Neste Governo foi então elaborado o Plano Real, que conduziu o país a uma situação de estabilidade econômica e alavancou as condições para a retomada do planejamento governamental. O Governo Itamar se preocupou com a moralidade da administração pública, definhada até então e procurou em seu governo medidas para até então melhora-las.

A preocupação com a moralização da administração pública, que marcou esse período se estendeu ao domínio do orçamento. A conclusão, em abril de 1994, dos trabalhos da Comissão Parlamentar de Inquérito - CPI instituída para tratar dessa questão recomendou a cassação dos mandatos dos “anões do orçamento”, e apresentou várias recomendações de mudanças no processo orçamentário voltadas para sua moralização. Essas recomendações vieram a ser objeto de uma Resolução

⁷Foi um caso de corrupção envolvendo deputados da Comissão Mista de Orçamento do Congresso, descoberto em 1993. Os desvios ocorriam através de aprovações de emendas no Orçamento Geral da União. Uma CPI foi instalada, foram investigados 37 parlamentares, dos quais o relator pediu a cassação de 18. Em plenário, seis foram cassados, quatro preferiram renunciar para fugir da punição, e outros oito foram absolvidos.

do Poder Legislativo (a Resolução nº 2, de 1995) que reduziu o poder dos relatores para interferir no orçamento e adotou novas regras para disciplinar as emendas parlamentares à proposta enviada pelo Poder Executivo. (REZENDE, 2009, p. 15).

Já em meados dos anos 90 (onde entraríamos no terceiro ciclo) no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), com o sucesso do plano de estabilização monetária (Plano Real) e uma reforma administrativa, o planejamento ganhou esperanças de que viria a ocupar um lugar de destaque na administração pública.

Foi então elaborado o Plano Plurianual para o período de 1996-1999, no qual possuía as seguintes estratégias: Construção de um Estado Moderno e Eficiente; Redução dos Desequilíbrios Espaciais e Sociais; e Inserção Competitiva e Modernização Produtiva (REZENDE, 2009). Enquanto o primeiro PPA, elaborado para o período 1991-1995, teve como objetivo cumprir a determinação constitucional, o PPA 1996-1999 trouxe novos conceitos no ordenamento econômico-espacial do Brasil (SILVA, 2012).

Em 1996 é lançado o Brasil em Ação, uma iniciativa do governo federal para o período de 1996/1999, que consistiu em um conjunto de 42 projetos⁸ considerados prioritários na área de infraestrutura e de desenvolvimento social, que acabou por agregar o gerenciamento de grandes empreendimentos estratégicos para o PPA 2000-2003.

Com efeito, o PPA 2000-2003, que assumia marca de fantasia de Avança Brasil, destacava entre seus objetivos a necessidade de racionalizar e melhorar a qualidade do gasto público, tendo em conta um cenário de restrições ao seu financiamento, mediante a implantação de um sistema de gestão pública orientada para resultados que contribuísse para aumentar a eficiência e a eficácia na aplicação de recursos e a legitimidade das ações do governo perante a sociedade civil. (REZENDE, 2009, p. 18).

Para o governo de 2003 é eleito o então Presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003-2011). O Presidente Lula começa um novo governo, porém não querendo começar a colocar em risco a credibilidade política, não altera/afrouxa os controles sobre os instrumentos que sustentavam a estabilidade do real, ou seja, mantém os juros elevados e o aperto fiscal, preservando o ritual do planejamento sem avançar na sua reconstrução (REZENDE, 2009).

⁸O número de projetos foi ampliado, a partir de 1999, para 58 empreendimentos. O Ministério do Planejamento e Orçamento foi o principal responsável por seu desenvolvimento e operacionalização.

O Primeiro Plano Plurianual do Governo Lula, PPA 2004-2007, foi estruturado em cinco mega-objetivos ou estratégias, 30 desafios, 374 programas e cerca de 4.300 ações, onde se estava vinculado obter um crescimento comprometido com a inclusão social e a redução das desigualdades. Esse PPA também contou com uma inovação importante, a participação social no processo de elaboração do plano, com a participação de representantes e organizações da sociedade, mediante a realização de 26 reuniões, uma em cada estado, contando com 4.738 pessoas, nos quais representaram 2.170 entidades (REZENDE, 2009).

Segundo Cardozo Jr.(2011), o planejamento governamental brasileiro foi retomado no Brasil entre 2003 e 2010, porém teve seu avanço nos marcos do PPA 2008-2011. Ao se fazer uma reflexão ao longo da história, percebe-se que o sistema de planejamento brasileiro teve seu sucesso sempre atrelado a um crescimento forte da economia, ou seja, as inovações, o desempenho, as melhorias em sua estrutura, os estudos e pesquisas na área de planejamento foram proporcionais aos períodos de sucesso econômico. O Brasil ao avançar no sistema de planejamento a partir do PPA 2008-2011, traz um desafio de se saber o que induziu o outro, ainda segundo Cardozo Jr.(2011), análises de documentos e estudos indicam a hipótese de que o planejamento avançou, fundamentalmente, por amplos setores da ação estatal e pelo curso dos investimentos, ou seja, a retomada do crescimento, ao abrir espaços políticos e econômicos, propiciou maior envergadura aos esforços de planejamento a partir de 2007-2008, e não o contrário.

Não foi o planejamento que criou condições para a retomada do crescimento, mas o crescimento que impulsionou o planejamento dos setores e das decisões de investimento. Não se trata de minimizar os esforços do governo brasileiro expostos em cada documento desde 2003, mas, apenas, traçar criticamente um panorama da evolução do planejamento no período sob análise, apontando questões que deverão ser examinadas com cuidado em algum estudo futuro. (CARDOZO JR., 2011, p. 18).

O PPA 2008-2011 é organizado em 10 grandes objetivos de governo e, mantém a mesma lógica do PPA anterior: crescimento econômico com combate às desigualdades sociais, porém com mais duas ações importantes a se preocupar: a preservação ambiental e a integração territorial.

De acordo Rezende (2009, p.20), um marco importante nesse plano foi...

[...] a preocupação em agregar a dimensão espacial ao planejamento governamental, mediante a promoção de um amplo diagnóstico das disparidades inter e intra-regionais e da preocupação em criar condições para articular as ações a cargo dos distintos entes federados para aumentar a eficácia da intervenção do Estado no processo de desenvolvimento. Com essa importante inovação, o PPA 2008-2011 realça a limitação de uma abordagem limitada à esfera de atuação do governo federal e chama atenção para a necessidade de o esforço de reconstrução do planejamento nacional dar a devida atenção à criação de instituições e instrumentos capazes de promover a cooperação federativa na formulação e implementação das políticas públicas prioritárias para os objetivos nacionais de desenvolvimento.

Vale salientar também as peças fundamentais do planejamento governamental do PPA 2008-2011, que foram os Programa de Aceleração do Crescimento (PACs), com o PAC-1 (2007), que veio para acelerar o crescimento de uma economia que vinha em expansão e o PAC-2 (2010), elaborado sob efeitos da crise internacional, onde integrou um conjunto de investimentos planejados nas áreas sociais não presentes no PAC1: PAC Cidade Melhor, PAC Comunidade Cidadã, PAC Minha Casa Minha Vida, PAC Água e Luz para Todos, PAC Transportes e PAC Energia. Trata-se de um avanço em termos do enfrentamento de graves problemas diretamente relacionados à questão social no Brasil (CARDOZO JR., 2011).

Quadro 1 - Periodização para o estudo conjunto do planejamento governamental e da gestão pública no Brasil (1889-2010)

Ciclos econômicos	Padrão de Estado	Contexto econômico-estrutural	Dimensões do planejamento governamental	Contexto político-institucional	Dimensões da gestão pública
1889-1930: Primeira República - desenvolvimento para fora	Dominância liberal-oligárquica	Econômica cafeeira voltada para o exterior	Ausência de planejamento. Exceções: Convênio de Taubaté e Crise de 1929.	Montagem do aparato estatal-burocrático.	Patrimonialista
1933-1955: Era Getúlio Vargas - nacional desenvolvimento	Dominância nacional desenvolvimentista	Industrialização restringida; produção de bens de consumo não duráveis e dependência financeiro-tecnológica	Planejamento não sistêmico. Exceções: primeiras estatais e Plano Salte	Montagem do sistema corporativista.	Patrimonial-burocrática - DASP (1938).
1956-1964: Era Juscelino Kubitschek - internacionalização econômica	Dominância estatal-democrática	Industrialização pesada I, produção de bens de consumo duráveis e montagem do tripé do desenvolvimento	Planejamento discricionário. Cepal: ideologia desenvolvimentista. Plano de Metas de JK (1956-1961).	Acomodação e crise do modelo.	Patrimonial-burocrática
1964-1979: Regime militar - estatização econômica	Dominância estatal-autoritária	Industrialização pesada II, milagre econômico (1968-1973) e endividamento externo (1974-1989).	Planejamento burocrático-autoritário. ESG: ideologia Brasil-potência. PAEG (1964-1967) e II PND (1974-1979)	Consolidação institucional-autoritária.	Patrimonial-burocrática - PAEG (1967)
1980-1989: Dominância liberal-democrática	Dominância liberal-democrática	Estagnação, inflação e endividamento externo (1974-1989)	Planos de estabilização: Plano Cruzado (1986), Plano Bresser (1987), Plano verão (1988) e Plano Mailson (1989)	Redemocratização e reconstitucionalização.	Patrimonial-burocrática - CF/88.
1990-2006: Consolidação da democracia - reformas estruturais	Dominância liberal-democrática	Estagnação, estabilização e endividamento interno (1995 em diante).	Planos de estabilização: Plano Collor (1990), Plano Real (1994) e PPAs (2000-2011).	Consolidação democrática, reforma gerencialista, experimentalismo societal.	Patrimonial-burocrática, gerencialista e societal

Fonte: CARDOSO JR., 2011, p.10

Já no governo da Presidente Dilma Rousseff (2011-2014) é elaborado um novo Plano Plurianual (PPA 2012-2015), onde se descaracterizará dos PPAs dos governos antecedentes. Segundo Luiz Fernando Arantes Paulo, a partir do PPA 2000-2003 o Governo Federal reformulou o planejamento governamental, adotando como modelo para administração o programa como unidade de gestão, promovendo integração entre plano, orçamento e gestão com o objetivo de organizar toda a ação de governo com foco em resultado, porém essa metodologia vigorou até o PPA 2008-2011, tendo seu modelo de integração mudado no Plano Plurianual do Governo Dilma, com a justificativa de proporcionar um caráter mais estratégico ao PPA 2012-2015.

Apoiado em diagnósticos que apontavam excessiva rigidez do plano plurianual, valorizando-o mais como um instrumento de transparência e controle dos gastos públicos do que como orientador das prioridades orçamentárias e a partir da experiência com o “Portal do Planejamento”, o Governo Federal decidiu por romper com a estrutura vigente do PPA e o seu modelo de integração entre plano, orçamento e gestão, abandonando o programa como unidade de gestão. (PAULO, 2013, p. 48).

As experiências bem sucedidas com as implementações das políticas de governo, como o Programa Bolsa Família (PBF), o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) foram vistos com bons olhos para a implementação do novo modelo de planejamento governamental (NAVARRO, 2012).

É de salientar também que o PPA 2012-2015 proporcionou uma melhor comunicação com a sociedade e propôs uma maior transparência a alguns tipos de políticas governamentais (não que isso não tenha sido plausível no modelo do governo anterior), porém é de destacar, como coloca Luiz Fernando Arantes Paulo, que o novo modelo de planejamento prioriza a entrega de produtos e serviços, ao invés de organizar a ação estatal para a resolução de problemas, atendimento de demandas ou aproveitamento de oportunidade, ou seja, o novo modelo abandonou o foco em resultados⁹.

Esse PPA 2012-2015 foi então inovador ao romper com o paradigma orçamentário que tornou os PPAs antecedentes mais rígidos à escuta social, onde acabavam por fugir da função de planejamento, aproximando-os de meros instrumentos contábeis.

⁹Para saber mais sobre a metodologia e estrutura do PPA 2012-2015 veja Navarro (2012) e Paulo (2013).

Com base nesse diagnóstico, o PPA Mais Brasil, para o período 2012-2015, trouxe algumas inovações importantes. O Plano deixou para trás seu caráter contábil de orçamento plurianual e passou a comunicar de forma mais direta as grandes metas e compromissos do governo. Durante sua gestão, reforçou a dimensão estratégica e a participação social, com a criação do Fórum Interconselhos – composto de representantes da sociedade civil de vários Conselhos de políticas setoriais do Governo Federal – não apenas na elaboração, mas também no monitoramento do plano. (CARDOSO, 2014, p. 129).

Diante do exposto recorte histórico, fica evidente que o sistema de planejamento do país passou por momentos de avanços e retrocessos em seu papel como instrumento de desenvolvimento socioeconômico, desde a sua criação com uma maior intervenção Estatal na década de 1930, com seus momentos de prosperidade econômica na década de 1970 até o início de seu declínio a partir dos anos 80. Ao longo da história, é factível dizer que o Estado brasileiro esteve fortemente orientado pela missão de melhorar as estruturas econômicas e sociais no sentido do desenvolvimento, tendo o processo de industrialização como a maneira preponderante de se fazer isto.

Durante vários governos o sistema de planejamento ora fora utilizado de uma forma mais intervencionista e ora fora passado como algo desnecessário (principalmente no contexto do liberalismo econômico com a ideia do Estado mínimo), com fracassos e sucessos, ficando evidente em maior período da história, o papel do Estado na direção da economia, na priorização de programas, planos e políticas de desenvolvimento econômico.

5 PLANEJAMENTO NA BAHIA

5.1 GÊNESE DO PLANEJAMENTO E DO PLANO PLURIANUAL NA BAHIA

Pode-se dizer que as primeiras tentativas de um esforço sério para a realização de um sistêmico planejamento na Bahia, foram relatadas no Governo de Juracy Magalhães (1931-1937), quando em 1935 foi elaborado o Programa de Ação para o Estado, que deu origem ao Instituto Central de Fomento Econômico (ICFEB) e os Institutos de Cacau, do Fumo e de Pecuária. Porém, o marco histórico do planejamento na Bahia foi a partir da institucionalização do Sistema Estadual de Planejamento em meados de 1950, sendo mais preciso, iniciado em 1955 com a criação da Comissão de Planejamento Econômico (Primeiro Órgão de Planejamento do Estado) (SILVA, 2012).

Com as eleições de 1954, foi consagrado para o mandato de 1955-1959 o então governador Antônio Balbino¹⁰, no qual iniciou a institucionalização do sistema de planejamento estadual, tendo como apoio Rômulo Almeida, no qual fora convidado a elaborar um estudo sistemático sobre a realidade da economia baiana, e a partir disso elaborar uma proposta e vias para o enfrentamento dos problemas (CASTRO, 2010).

Nesse período a economia baiana passava por difíceis momentos advindos da seca e, mudanças nesse cenário político-econômico eram demandadas pela sociedade. Balbino foi um político que assumiu uma plataforma moderna e desenvolvimentista, tendo a busca pela promoção do desenvolvimento fomentada em estudos/documentos e criação de planos sistematizados (CASTRO, 2010). A primeira elaboração de estudos, dirigido por Romulo Almeida culminou em um trabalho chamado “Pastas Rosa”, no qual se determinava a importância do Estado no processo de superação dos problemas socioeconômicos locais (SILVA, 2012).

As pastas representaram uma série de estudos e monografias inéditos elaborados entre 1954 e 1955 destinados a apresentar um diagnóstico sobre a economia baiana. Foi, também, documento valioso para propor políticas públicas para o período governamental de quatro anos, entre 1955 a 1959. (CASTRO, 2010, p.78).

¹⁰Eleito governador pelo PSD, Balbino tinha sido ministro de Educação e Saúde e relator do projeto de criação da Petrobrás durante o segundo mandato do Presidente Vargas.

É de salientar que foi no início do governo Balbino, que foi construído a hidrelétrica de Paulo Afonso, o Banco do Nordeste e a instalação da Petrobrás, fatos que deram um impulso desenvolvimentista ao seu governo, tendo como resultado a criação do Conselho de Desenvolvimento da Bahia (CONDEB) e da Comissão de Planejamento Econômico da Bahia (CPE), através do Decreto nº 16.251 de 27 de maio de 1955.

Em relação ao CONDEB.

O CONDEB, presidido pelo próprio Governador, tinha como objetivos estabelecer um programa de estudos e pesquisas para a elaboração do programa ou plano de ação do Governo Estadual, e tinha na CPE seu órgão executivo. (SILVA, 2012, p.60).

No que tange a CPE.

A CPE foi criada, então, com o objetivo de fazer um diagnóstico da realidade econômica do estado. Isto contemplou a elaboração de projetos destinados a programar institucionalmente o planejamento estadual, disciplinando recursos e qualificando sua conveniente aplicação. (CASTRO, 2010, p.84).

É importante ressaltar a importância de Romulo Almeida nesse período, através de suas pesquisas e estudos sobre o planejamento da economia baiana, como protagonista na estratégia da industrialização e peça fundamental na construção do Banco do Nordeste (BNB) e da Comissão de Planejamento Econômico (CEP).

A CPE então tinha como objetivo fomentar o desenvolvimento da economia baiana, com isso foi elabora o Programa de Recuperação Econômica da Bahia, que visava à estruturação de um Plano Estratégico de oferta de energia elétrica (prioritariamente para a região sul e sudeste do Estado), um Plano de Transportes e um Plano Rodoviário, destinados aos portos do litoral sul e a Estrada de Ferro Nazaré (CASTRO, 2010).

Como a economia do período era predominante agrícola, a CPE também com o objetivo de fomentar a produção agrícola criou o Fundo de Desenvolvimento Agro-Industrial (FUNDAGRO), considerado o projeto mais impactante da CPE, tinha como finalidade

implantar um conjunto de empresas¹¹ destinadas a disciplinar de forma abrangente a produção agrícola do Estado (CASTRO, 2010).

Cabe destacar ainda a criação, em 1956, do Fundo de Desenvolvimento Agro-Industrial (FUNDAGRO), autarquia financeira destinada a permitir a colaboração do Estado com Prefeituras e outras pessoas de direito público, bem como pessoas jurídicas e físicas de direito privado, para a realização de programas de interesse para a organização da economia agrícola e o abastecimento. (SILVA, 2012, p.60).

É de se destacar que apesar da importância FUNDAGRO, este sofreu resistência para sua implantação, devido à oposição e desconfiança dos produtores monopolistas (principalmente no setor de abastecimento, onde o FUNDAGRO se fazia mais presente) que viam com maus olhos a interferência do Estado na atividade econômica.

Ainda neste período, no âmbito institucional houve uma reestruturação da CPE, transformando-a em Fundação, pelo Decreto nº 17.260/1959, com a intenção de dar ao órgão uma maior consistência institucional (SILVA, 2012).

Diante do avanço e desenvolvimento dos estudos realizados pela CPE, em 1960 foi editado o *Plano de Desenvolvimento da Bahia 1960-1963* (PLANDEB), que embora tenha sido iniciado no Governo Balbino, o plano só foi apresentado no Governo de Juracy Magalhães (1959-1963).

O PLANDEB quebrou paradigmas no que concernem os planos econômicos, indo além das fronteiras meramente econômicas e administrativas, avançando em estudos e projetos promovidos pela CPE no que tange a questões sociais da sociedade baiana e, acabou por contemplar no seu corpo questões relacionadas à educação e à saúde. Nas palavras de Marcial H. S. Castro: “dois temas relevantes para humanizar o desenvolvimento da Bahia rompendo a frieza dos números e estatísticas”. O PLANDEB configurou-se como uma importante medida para a industrialização e desenvolvimento social da Bahia (CASTRO, 2010).

O PLANDEB tinha como finalidade alcançar melhor utilização dos recursos naturais e humanos da Bahia, criando oportunidades de emprego para a população em condições de trabalho, elevando progressivamente a renda “per capita”. O Plano propõe “ampliar as possibilidades públicas e particulares para suprimento das

¹¹A partir do FUNDAGRO programaram-se vários projetos na Bahia resultando na criação de diversas empresas, tais como CASEMBA no ramo de sementes, ECOSAMA no ramo da conservação do solo e mecanização e a FRIUSA no ramo de frigorífico.

necessidades educacionais e dos serviços de assistência médico-social mais voltado para o padrão social e econômico das massas populares”, defendendo a melhoria das condições de vida do povo, através do desenvolvimento econômico. (SILVA, 2012, p. 61).

A partir de 1960 o nordeste passa por mudanças na economia, com a estruturação da Companhia Hidroelétrica do São Francisco (CHESF), Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e a Petrobrás, há na região uma tendência a industrialização, no qual leva a Bahia a rever seus instrumentos de política econômica, voltadas ao agronegócio até então. Isso levou a reformulação do sistema financeiro, com a criação do Banco do Estado da Bahia (BANEBA) e a transformação do FUNDAGRO no Banco de Desenvolvimento do Estado da Bahia (DESENBANCO)¹² (SILVA, 2012).

É neste cenário que surge o mandato do governador Lomanto Júnior (1963-1967), que através da Reforma Administrativa de lei nº 2.231, de 11 de abril de 1966, institui os Sistemas de Planejamento, Administração Geral e Procuradoria. Esse Sistema de Planejamento tem por finalidade o planejamento, programação e coordenação das atividades governamentais, sendo composto por um órgão central – Assessoria Geral de Programação e Orçamento (AGPO) e órgãos setoriais – Assessorias Setoriais de Programação e Orçamento (ASPO) e Assessorias Regionais de Programação e Orçamento (ARPO) (SILVA, 2012).

A importância dada ao planejamento, através desta Lei, está refletida no texto do seu artigo 18: O Poder Executivo adotará o planejamento como técnica administrativa de aceleração deliberada do progresso social, cultural, científico e tecnológico e do desenvolvimento econômico do Estado. (SILVA, 2012, p.62).

É criado então em 1966 o Sistema Estadual de Planejamento (SEP)¹³ e o Centro Industrial de Aratu (CIA), caracterizando não apenas um ação expansionista da economia baiana, mas também um marco do novo modelo de industrialização.

Já sob os auspícios do regime militar, o planejamento no estado se impunha como uma necessidade urgente, pois a política de desconcentração industrial em direção ao Nordeste ganhava fôlego, sob a coordenação da SUDENE. Faziam-se, pois, necessários investimentos em infra-estrutura, concessão de crédito, redução de impostos, renúncia fiscal e estudos prévios de localização. Para tanto, tornava-se imprescindível a institucionalização do planejamento. (POMPONET, 2008, p.140).

¹²Nascido com o nome de Banco de Desenvolvimento da Bahia (BANDEB) ganhou o atual nome em 1970, quando já era um dos pilares do governo estadual para a promoção do desenvolvimento, a modernização da infraestrutura e o crescimento da agroindústria, do turismo, dos serviços e do comércio.

¹³Com a criação do SEP, o poder executivo adotou o Planejamento como “técnica administrativa da aceleração deliberada do processo social, cultural, científico e tecnológico e do desenvolvimento econômico do Estado”.

Em março de 1967, Luiz Viana Filho (1967-1971) toma posse do governo do Estado, período no qual o Brasil passa pelo milagre econômico da ditadura militar.

O foco central desta gestão foi a implantação do parque industrial da Bahia, através do Centro Industrial de Aratu (CIA) e a formulação e viabilização de projetos estratégicos para o desenvolvimento girando em torno da petroquímica, com o Pólo Petroquímico de Camaçari. (SILVA, 2012, p. 64).

Já em 1971 no governo de Antônio Carlos Magalhães (1971-1975), é criado através da lei nº 2.925 a Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia (SEPLANTEC), que tem como finalidade a execução das funções de planejamento, programação, orçamento, organização, estatística, ciência e tecnologia, no âmbito estadual.

Na nova estrutura, é criada a Coordenação de Organização e Orçamento Programa, que tem por finalidade promover o contínuo aperfeiçoamento da organização do Estado, bem como coordenar a função e execução orçamentária no âmbito estadual, absorvendo as funções da antiga AGPO, que é extinta. A Fundação de Planejamento (CPE) passa a integrar, como entidade da administração descentralizada, a estrutura da Seplantec, e os órgãos Setoriais - Assessorias Setoriais de Programação e Orçamento (ASPO), que integram cada uma das Secretarias de Estado, se mantêm em posição de assessoramento direto ao respectivo titular e com subordinação técnica, agora à Secretaria ora criada. (SILVA, 2012, p.65).

É de se expor que nesse governo foi elaborado um plano trienal e um orçamento trienal (1972-1974), que estabelecia políticas e diretrizes previstas para o período. Em 1973, houve uma divisão do Estado em 17 Regiões Administrativas, onde foram criados os Centros Regionais Integrados (CERIN), que integraram a estrutura da Secretaria, como órgãos da administração centralizada (SILVA, 2012).

Em 1977, é instituído o Museu de Ciência e Tecnologia do Estado da Bahia, nesse período o então governador Roberto Santos (1975-1979)...

[...] em parceria com a Universidade Federal da Bahia (Ufba), através do Centro de Estudos Interdisciplinares para o Setor Público (ISP), e da agência Financiadora de Projetos (Finep), o documento *Diretrizes para a Ação Governamental*, traduzindo os objetivos de gestão que eram o de desenvolvimento econômico e a valorização do homem, com foco na interiorização do desenvolvimento. (SILVA, 2012, p. 66).

O próximo governo é novamente de Antônio Carlos Magalhães (1979-1983), que elabora o documento *Diretrizes e Metas*, visando à execução eficiente das ações, ou seja, coordena o esforço entre o planejamento e execução. Nesse governo foi promulgada a Lei nº 12/1980, no qual extinguiu a Fundação Centro de Planejamento da Bahia (CEPLAB) e a Fundação Centro

de Pesquisas e Estudos, criando o Centro de Planejamento e Estudos (CPE), que absorveu as funções das extintas fundações.

O período da década de 1980 foi caracterizado como a década perdida para a economia brasileira, com o país em recessão e elevadíssimas taxas de inflação, o país passava por dificuldades econômicas e sociais, herança feita pelo regime militar. É nesse período que é estruturado o governo de João Durval Carneiro (1983-1987), que em meio a essa crise nacional, procurou manter o desenvolvimento econômico e social do Estado, lançando o *Programa de Ação Governamental para a Bahia: 1983 a 1987*.

O Programa esteve fincado em três diretrizes básicas: continuidade do desenvolvimento, ênfase nos setores sociais e atuação regionalizada, e em três objetivos delas decorrentes: a interiorização do desenvolvimento, ampliação da oferta de serviços sociais e o fortalecimento do polo industrial metropolitano. (SILVA, 2012, p.69).

Em 1983 foi criado através da Lei nº 54 de 01 de Junho, o Conselho Estadual de Planejamento (CEP), órgão normativo do Sistema Estadual de Planejamento (SEP), responsável pela formulação de diretrizes do SEP e integração das políticas setoriais (SILVA, 2012).

Em meio à crise econômica nacional dos anos 1980 e seus diversos planos inúteis para a estabilização, em 1987 o governo baiano de Waldir Pires lança o *Plano de Cem Dias*, com o intuito de amenizar a crise que assolava o Estado. Em 1988 é lançado o *Plano Estratégico de Ação-1988-1991 (PEA)*, ainda nesse ano através do Decreto nº 1.530/88, as atividades de ciência e tecnologia passam a ser coordenadas por um secretário extraordinário e em 1989, de acordo a Lei nº 5121, a SEPLANTEC passa a ser denominada de Secretaria do Planejamento (SEPLAN). Vale salientar que dentre esse período de quatro anos, a Bahia teve dois Governadores, Waldir Pires (março de 1987 a maio de 1989) e Nilo Coelho (maio de 1989 a março de 1991).

Em 1988 é instituída a nova Constituição do Brasil, e em 1989 foi promulgada a nova Constituição do Estado Baiano, que a exemplo da Constituição brasileira trás a obrigatoriedade do Plano Plurianual (sob coordenação da SEPLAN), onde contemplam novos instrumentos orçamentários e de planejamento, diretrizes, objetivos e metas da administração, para um período de quatro anos (POMPONET, 2008).

A redemocratização no Brasil fortaleceu a pressão popular pela melhoria na oferta de serviços públicos e a nova Constituição trouxe a esperança de uma maior eficiência para as políticas públicas, porém é de se perceber que a participação popular na formulação das políticas do governo eram inexistentes. Apesar da *polity* brasileira estar estruturada em uma democracia, a sua *politics* não contempla a participação democrática da sociedade em suas *policys*.

Para o período de 1991-1994, volta ao seu terceiro mandato o governador Antônio Carlos Magalhães, que inicia seu governo em meio a um processo de *impeachment*, o do presidente Fernando Collor. Nesse governo é elaborado o documento *Bahia: Reconstrução e Integração Dinâmica*. A SEPLAN através da Lei nº 6.074, volta a se chamar SEPLANTEC, com a finalidade de executar as funções de planejamento, ordenamento regional e urbano, meio ambiente e ciência e tecnologia (SILVA, 2012).

É no governo de Antônio Carlos Magalhães (ACM) que é produzido o primeiro Plano Plurianual (PPA) (1992-1995), tomando como base o documento *Bahia: Reconstrução e Integração Dinâmica*.

O Primeiro PPA-Bahia não contemplou a participação social em nenhuma medida, tendo definido como prioritárias as ações em educação, saúde, justiça e segurança pública (POMPONET, 2008). As estratégias e diretrizes do Plano foram então alocadas em três áreas: social, econômica e regional (SILVA, 2012).

No que tange a regionalização do Plano, a estratégia espacial foi realocada através de áreas-programa, em compatibilidade com a organização espacial utilizada pela SUDENE na divisão do nordeste.

As áreas-programa, de acordo com o documento da Sudene, *Regionalização para o Desenvolvimento do Nordeste*, são compreendidas como uma unidade territorial onde se pretende estruturar mecanismos de decisão planejada, obedecendo a objetivos pré-determinados de política de desenvolvimento regional. Com base neste conceito, o estado se dividiu em sete áreas-programa (AP), que compatibilizam as 15 regiões econômicas do estado: RMS e Entorno (quatro regiões econômicas), Sul da Bahia (duas), Nordeste (uma), Serra Geral (duas), Norte (uma), Bahia Central (três) e Oeste (duas). (SILVA, 2012, p. 94).

A partir de 1994 com o Plano Real, o país entra num processo de estabilização econômica, é nesse cenário que o governador Paulo Souto (1995-1998) é eleito e elabora o Plano Plurianual

(PPA) (1996-1999), baseado no *Plano de Desenvolvimento Sustentável do Estado da Bahia*, que acabou por enfrentar um panorama econômico bastante favorável.

Esse PPA também surge sem nenhuma participação social. Em 1995 foi criada a Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI) sob a forma de autarquia, mediante fusão da Fundação Centro de Projetos e Estudos (CEP) e da autarquia Centro de Estatística e Informações (CEI).

No que tange a regionalização, esse PPA se organizou em Núcleos de Desenvolvimento, fruto de um agrupamento de diversas regiões econômicas do estado.

A regionalização do Plano se configura pelas Regiões de Planejamento da Bahia, em número de 15 – RMS, Litoral Norte, Recôncavo Sul, Litoral Sul, Extremo Sul, Nordeste, Paraguaçu, Sudoeste, Baixo Médio São Francisco, Piemonte da Diamantina, Irecê, Chapada Diamantina, Serra Geral, Médio São Francisco e Oeste . (SILVA, 2012, p. 96).

Nesse período foram instituídos novos instrumentos operacionais, com objetivo de organizar e estruturar dados, para dar maior assistência nas decisões de planejamento. Foram implementados o Módulo de Informações Gerenciais (MIG), o Sistema de Informações Gerenciais (SIG) e o Sistema de Informatizado de Planejamento (SIPLAN), estando este último integrado ao Sistema de Informações Contábeis (SICOF), sistema da Secretaria da Fazenda (SILVA, 2012).

O novo Governo agora é de Cezar Borges¹⁴ (1999-2002). Em 1999 a SEPLANTEC passa a contar com duas Superintendências relacionadas ao planejamento estadual (extinguindo a COCEPLAN), a Superintendência de Planejamento Estratégico (SPE) e a Superintendência de Orçamento Público (SPO). Em 2001 foi criado a Superintendência de Acompanhamento e Avaliação de Políticas Públicas (SPA), que passou em 2002 a se chamar Superintendência de Gestão e Avaliação (SGA), também foi criado nesse período a Superintendência de Cooperação Técnica e Financeira para o Desenvolvimento (SFC).

¹⁴Cezar Borges governou a Bahia de 1º de Janeiro de 1999 a 6 de abril de 2002, onde renunciou, assumindo o vice-governador Otto Alencar, que ficou de 6 de abril de 2002 a 1º de janeiro de 2003.

Para o Governo de Cezar Borges foi instituído o Plano Plurianual – PPA (2000-2003) – *Bahia de Todos os Tempos*. Na elaboração deste PPA também não houve participação popular, porém este PPA trouxe um tom inovador em relação a seus antecessores.

Foi um instrumento inovador, na medida em que passou a formatar suas ações e projetos a partir dos problemas extraídos da realidade, estruturando a ação finalística do Governo em programas orientados para a consecução dos objetivos estratégicos definidos para o período do Plano. (SILVA, 2012, p. 96).

Em relação a regionalização deste PPA, houve uma mudança em sua organização, que se estruturou em Eixos de Desenvolvimento, dividindo o estado a partir de grandes regiões produtoras.

Foram definidos oito Eixos de Desenvolvimento: São Francisco, que compreende as regiões econômicas Oeste, Médio São Francisco, Baixo Médio São Francisco e Irecê; Chapada, que inclui as regiões do Paraguaçu (exclusivo o entorno de Feira de Santana), Piemonte da Diamantina e Chapada Diamantina; Grande Recôncavo, que absorve o Litoral Norte, Recôncavo Sul, os municípios do entorno de Feira de Santana da Região Paraguaçu, e os municípios do Litoral Sul próximos a RMS; Planalto, englobando as regiões Sudoeste e Serra Geral; Mata Atlântica, pela Região Litoral Sul, excluídos os municípios próximos a RMS. Os eixos Extremo Sul, Metropolitano e Nordeste são constituídos na íntegra pelas regiões econômicas de mesmo nome. (SILVA, 2012, p. 97).

Adentrando no ano de 2003, no segundo Governo de Paulo Souto (2003-2006) é instituído um plano de longo prazo, o *Plano Estratégias Bahia 2020: O Futuro a Gente Faz*, que foi fundada numa visão até 2020, onde se estabeleceu uma meta de superar o IDH médio do Brasil. A partir deste documento, foi elaborado o PPPA (2004-2007): *Desenvolvimento Humano e Competitividade* (SILVA, 2012).

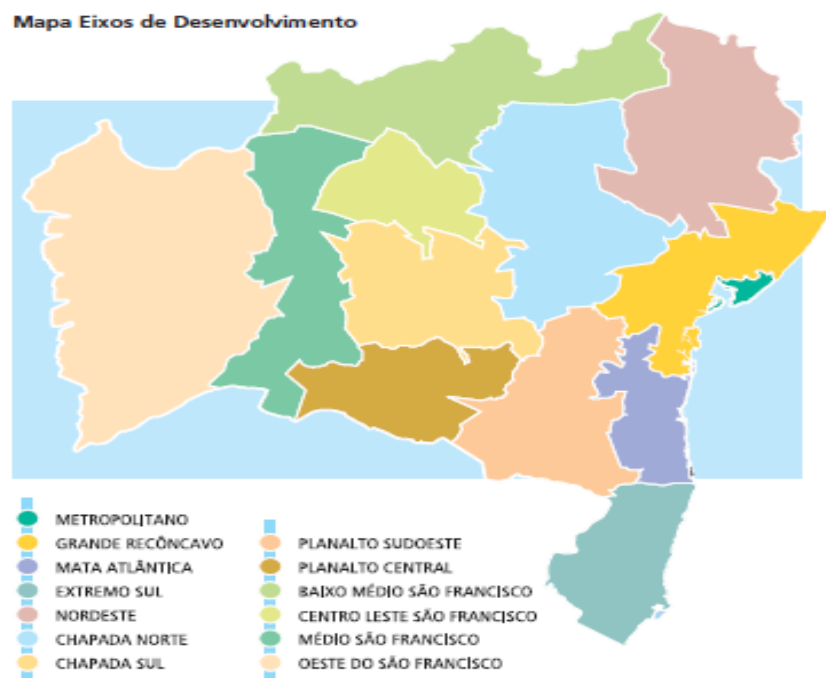
Esse foi o primeiro PPA-Bahia no qual se teve a ideia de inserir a participação popular na formulação de políticas públicas, mas mesmo assim com limitações. O objetivo dessa participação social foi o de romper os padrões tradicionais da administração pública, deixando o governo com um aspecto de gestão compartilhada. Porém, a consulta social foi bastante limitada, contando com a presença de apenas 500 pessoas (entre representantes de conselhos, associações, lideranças empresariais e sindicatos), que participaram de reuniões feitas somente em Salvador (POMPONET, 2008).

O critério adotado para definir os participantes também foi muito restritivo. É que os convidados para participar das discussões foram definidos por cada secretaria, que selecionou o público encarregado da apresentação de propostas e se responsabilizou

pela emissão e envio de convites, além da oferta de subsídios para participação nas discussões (BAHIA, 2003, p. 17). Além das evidentes limitações ao exercício democrático, há o claro risco de que os atores convidados a participar da discussão tenham estreitas afinidades políticas com o grupo governante, tendendo a reproduzir a visão oficial do Estado, com prejuízos para o exercício do contraditório e enfraquecendo o conteúdo das propostas. (POMPONET, 2008, p. 141).

Nesse PPA (2004-2007), houve uma reorganização dos Eixos de Desenvolvimento (criados no PPA (2000-2003)), no qual passaram de oito para 13 eixos. Essa divisão manteve a mesma estratégia de integração regional do PPA anterior, dividindo as áreas entre o litoral, as regiões extremas do Estado, a região ao Oeste, o Norte da Bahia e a região caracterizada por baixas atividades de densidade econômica, localizado na área central do Estado (MAPA 1) (SILVA, 2012).

Mapa 1 – Eixos de Desenvolvimento da Bahia, PPA 2004-2007



Fonte: PPA 2004-2007 Bahia, p.22.

Os 13 Eixos de Desenvolvimento se caracterizam como:

Os eixos Nordeste, Chapada Norte, Chapada Sul, Planalto Sudoeste e Planalto Central compreendem a parcela do território baiano com menor dinamismo, caracterizando-se pela exploração de culturas tradicionais e de subsistência, além de algumas atividades de mineração. Os eixos Metropolitano, Grande Recôncavo, Mata Atlântica e Extremo Sul concentram os investimentos nas atividades turísticas, ao longo da faixa costeira, com os empreendimentos industriais e as atividades importantes de comércio e serviços concentrados na Capital e nas grandes cidades.

Os eixos Baixo Médio São Francisco, Centro Leste São Francisco, Médio São Francisco e Oeste do São Francisco, que correspondem à parte ocidental do Estado, vêm recebendo os benefícios da expansão. (SILVA, 2012, p. 102).

É de se destacar que em 2003, através da Lei nº 8.897, foi criada a Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação (SECTI), voltando a SEPLANTEC a se chamar SEPLAN.

Os demais PPAs (2008-2011 e 2012-2015) como são o objeto de estudo desta monografia, serão descritos de forma mais aprofundada e em subtópicos separados.

5.2 PLANO PLURIANUAL 2008-2011

Em janeiro de 2007, toma posse o então governador eleito Jaques Wagner (2007-2010), que através da Lei nº 10.705 institui o Plano Plurianual 2008-2011: *Construindo a terra de todos nós*. Este PPA foi embasado no modelo de desenvolvimento elaborado no documento *Resgatando o Planejamento Estratégico no Estado da Bahia 2008-2028 - Um futuro para Todos Nós*.

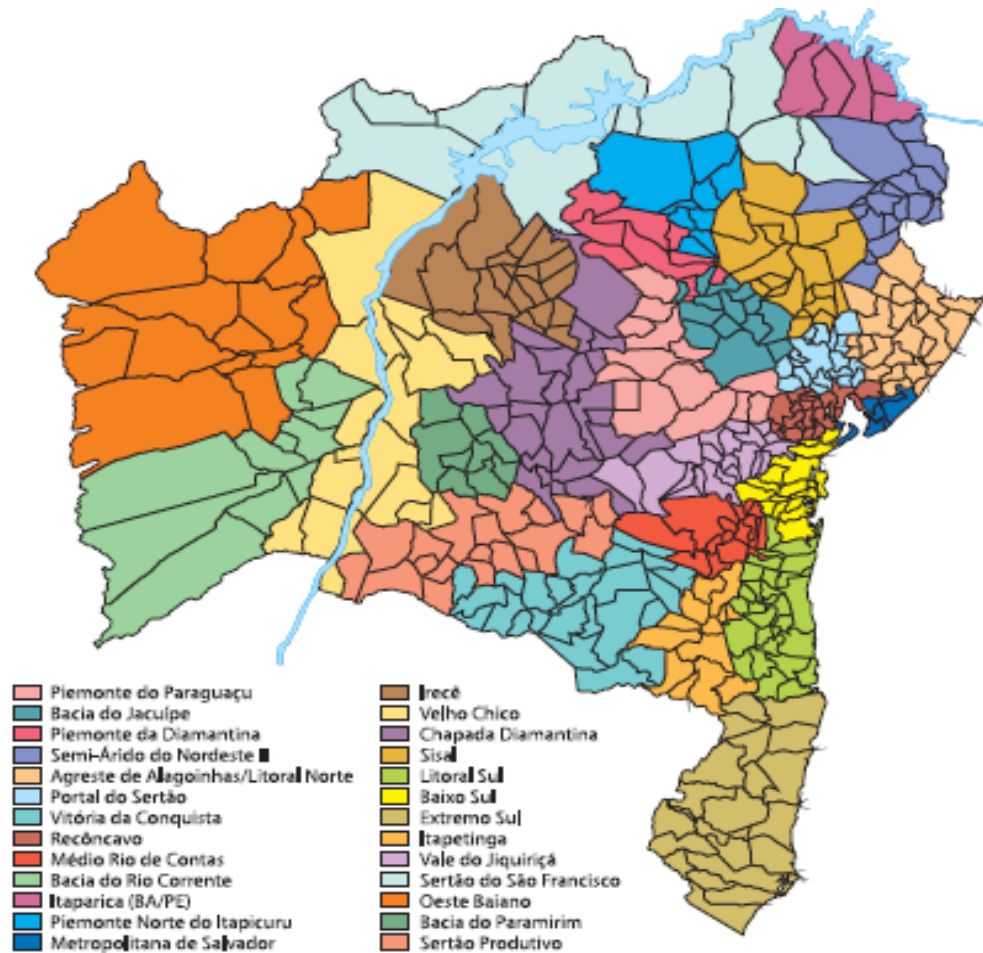
Para a elaboração deste PPA Bahia 2008-2011, o governo do Estado com foco em uma gestão compartilhada, utilizou-se de dois novos importantíssimos instrumentos para a confecção do Plano: a nova regionalização territorial através dos Territórios Identidades e a participação social, através do PPA Participativo.

A primeira novidade no planejamento deste PPA foi à adoção de uma nova regionalização territorial. Ao longo do Plano Plurianual Bahia 2003-2007, verificou-se que a regionalização adotada pela Secretaria do Planejamento não era rigorosamente seguida por outras secretarias, estando estas adotando padrões próprios, onde resultou ao longo do PPA 2003-2007 a existência de cerca de dez regionalizações distintas, concomitantemente acabando por comprometer a sincronia das ações governamentais.

Com o intuito de promover uma organização espacial e formar uma regionalização centralizada para todas as secretarias, o governo do Estado atendendo as demandas de movimentos sociais ligados à agricultura familiar e a reforma agrária determinou a regionalização já adotada pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), dividindo o

Estado em 26 Territórios Identidades, onde foram levados em consideração critérios culturais, sociais e econômicos (MAPA 2) (SILVA, 2012).

Mapa 2 – Territórios de Identidade, PPA 2008-2011



Fonte: PPA 2008-2011 Bahia, p.58

A partir da nova regionalização surge a outra nova iniciativa do Plano, que é participação social na confecção das políticas de governo através do PPA Participativo¹⁵.

O PPA Participativo é uma iniciativa inédita do Governo do Estado, em que os representantes dos mais variados segmentos, como movimentos sociais, produtores, comerciantes, cooperativas, indígenas, quilombolas, pescadores, professores, estudantes, ambientalistas, agentes culturais e de turismo, acadêmicos, religiosos, agentes públicos, ONGs, fóruns, conselhos, entre outros, puderam sugerir propostas e decidir sobre os temas prioritários para os Territórios de Identidades. (BAHIA, 2007, p.63).

¹⁵ Apesar de ter ocorrido uma participação social no PPA 2004-2007 com cerca de 500 representantes, este número não se mostrou significativo, por motivos já descritos no subtópico anterior.

Esse PPA Participativo foi realizado através de 17 plenárias¹⁶ ao longo do Estado, onde ocorreram através de reuniões prévias, seminários e debates, contando com a participação de 12.343 representantes de segmentos sociais credenciados, processo que envolveu pelo menos 40 mil pessoas.

É de se destacar que dentre essas plenárias, 17% dos participantes eram agentes públicos (vereadores, prefeitos, vice-prefeitos, secretários municipais e servidores públicos), tendo a maior participação os representantes de movimentos sociais. Dentre os grupos temáticos composto nas plenárias, o de agricultura e desenvolvimento rural foi o que teve maior adesão, 22,3% dos participantes; seguido de educação e saúde que registraram, respectivamente, 14,6% e 10,6% dos inscritos (BAHIA, 2007).

Outro aspecto que deve-se ressaltar é o aproveitamento das propostas discutidas, contrariando uma ideia de que participação social poderia trazer ideias inócuas aos debates, diante disto foi o resultado da apresentação de 8.343 propostas debatidas, que foram analisadas e enquadradas nos programas e ações das Secretarias do Governo.

Ao final, o resultado foi a apresentação de 85% de propostas programáticas e territoriais, contra apenas 15% de caráter pontual e localizadas em algum município específico. (BAHIA, 2007, p. 64).

Essa experiência de escuta à sociedade para a formulação de políticas públicas na Bahia, mostra o comprometimento do Estado em perceber as demandas advindas da própria sociedade, para melhor focalização das ações de governo, constituindo uma gestão compartilhada, tentando dessa forma implementar um novo instrumento de concepção de políticas públicas.

A partir daí parte-se para a estruturação do Plano Plurianual Bahia 2008-2011 (*Mapa Estratégico no Anexo A*). Na estrutura deste PPA, verifica-se que suas prioridades de governo são expressas em dois Eixos de Desenvolvimento: Eixo Desenvolvimento Social focando Educação e Saúde com Equidade (Com programas voltados a área social) e Eixo Crescimento Econômico com Geração de Emprego e Distribuição de Renda (Com programas voltados a área econômica). Em alusão a essa estrutura, o governo parte do pressuposto que concentrar

¹⁶Essas Plenárias ocorreram entre os dias 11 de maio e 17 de junho de 2007.

as energias nos Eixos de Desenvolvimento, pela sua centralidade, fortalecerá a capacidade do Governo em alcançar o conjunto dos seus objetivos estratégicos (BAHIA, 2007).

Através desses Eixos de Desenvolvimento é possível ver e verificar claramente quais as prioridades do Plano de Governo e de seus objetivos estratégicos. A esses eixos estão interligados as Diretrizes Estratégicas, que se desdobram em programas e estes em ações.

No que tange as Diretrizes Estratégicas, é a partir desta que é organizada a Estrutura Programática do Plano Plurianual 2008-2011, sendo possível a partir daí a construção dos Programas. As Diretrizes Estratégicas do PPA-2008-2011 estão divididas e subdivididas em: Diretrizes Estratégicas de Implantação de Gestão (subdivide-se em 6 diretrizes estratégicas), Diretrizes Estratégicas Territoriais (subdivide-se em 4 diretrizes estratégicas) e Diretrizes Estratégicas Socioeconômicas (Subdivide-se em 15 diretrizes estratégicas) (*Mapa Estratégico no Anexo A*).

É importante destacar que na matriz do Poder Executivo (Diretrizes Estratégicas Socioeconômicas) que apresenta 15 Diretrizes Estratégicas, se desdobram 147 programas setoriais, que por final se apresentam agrupadas por ações e regiões (territórios de identidade) e diluídas em metas. As outras matrizes estão diluídas: uma diretriz estratégica para o Poder Legislativo, uma diretriz estratégica para o Poder Judiciário, uma diretriz para o Ministério Público, uma para a Defensoria Pública, uma para o Tribunal de contas do Estado e outra para o Tribunal de Contas do Município, totalizando seis diretrizes estratégicas, definidas em onze programas.

É também através dessas diretrizes que os Macro-Objetivos da estratégia de desenvolvimento da Bahia estão estabelecidos operacionalmente, permitindo definir um conjunto de programas e ações, que articulados de forma conjunta, tem por finalidade levar a sociedade baiana de forma direta ou indireta, a oferta de produtos, bens e serviços (BAHIA, 2007).

A partir daí são definidos os Macro-Objetivos, que expressa de forma quantificável os resultados esperados e que serão alcançados com a aplicação e concretização do Plano de Governo. Os macro-objetivos são ao todo sete: "Crescimento Econômico"; "Crescimento dos Pequenos Empreendimentos"; "Emprego e Distribuição de Renda"; "Qualidade de Vida"; "Equilíbrio Social, de Gênero, Étnico e Racial"; "Equilíbrio Sócio-territorial"; e

"Fortalecimento das Identidades Culturais", no qual a condensação desses resultados emerge o conceito de Desenvolvimento Econômico Sustentável (BAHIA, 2007).

O Conceito de Desenvolvimento Econômico Sustentável desse PPA 2008-2011, desdobrado operacionalmente em macro-objetivos, sintetiza a Visão de Futuro da Estratégia de Desenvolvimento da Bahia (*Mapa Estratégico no Anexo A*), no qual busca a construção de um Estado que ofereça uma melhor qualidade de vida à população, um Estado que tenha na elaboração de suas políticas uma gestão compartilhada com a sociedade, com a participação social nos resultados socioeconômicos (BRITO, 2012).

Para melhor compreensão dessa Estratégia de Desenvolvimento, faz-se necessário destacar que toda essa estrutura/matriz programática do Plano Plurianual 2008-2011, se faz no princípio de modificar toda uma realidade socioeconômica no qual a Bahia veio se moldando ao longo dos anos, princípios estes elaborados dentro de uma Estratégia de Desenvolvimento Econômico Sustentável.

Aprofundando mais nessa estratégia, para sua melhor compreensão, tem-se a verificar a situação socioeconômica em que a Bahia esteve imersa antes da elaboração do Plano Plurianual 2008-2011. Em 2006 o Estado da Bahia obteve um PIB de R\$ 103 bilhões, o sexto maior do país e, em 2005 chegou a ocupar a sexta colocação nacional em termos de produção industrial. Porém, diante deste gigantismo econômico, o Estado não conseguiu transformar este desempenho econômico em melhorias nas condições de vida da população, obtendo indicadores de renda e escolaridade bastante aquém das condições esperadas (BAHIA, 2007). Diante deste cenário, verificou-se que o modelo econômico até então na Bahia, privilegiava uma indústria do tipo intensiva em capital, com efeitos limitados sobre geração de empregos. Os pequenos empreendedores e a agricultura familiar não recebiam apoios adequados para que pudessem desenvolver o seu potencial de geração de emprego e renda.

Este fenômeno evidencia que ao apostar nos grandes empreendimentos, o Governo do Estado negligenciou os pequenos negócios, considerando-os efetivamente incapazes de contribuir para um processo de desenvolvimento sustentável. Isso se traduziu em recursos insuficientes aplicados no apoio a micros e pequenos empreendimentos e na agricultura familiar, e pouca ênfase à formulação e implementação de modelos de gestão capazes de assegurar a efetividade de tais programas. (BAHIA, 2007, p. 45).

A estratégia de desenvolvimento sustentável da Bahia que embasa o PPA 2008-2011, busca implementar um novo modelo desenvolvimentista, acoplando em seu planejamento a fomentação da produção tanto das grandes empresas, como também dos pequenos empreendimentos.

Essa estratégia foi concebida para alavancar todas as formas do contingente de produção do Estado, mas com o intuito de promover a equidade social, ou seja, as políticas públicas desse PPA 2008-2011 voltadas ao crescimento econômico terão que seguir em comunhão com as políticas sociais, promovendo assim além de geração de empregos e distribuição de renda, melhorias na qualidade de vida da população, com maior equidade no acesso aos serviços públicos e de uso coletivo.

Por fim, o processo de desenvolvimento deve perseguir a redução das desigualdades regionais, através do estímulo ao desenvolvimento local e da priorização das áreas e regiões mais deprimidas e carentes na distribuição dos investimentos públicos, e também assegurar a preservação e recuperação dos recursos ambientais, de modo que o atendimento às necessidades da presente geração não comprometa o bem-estar das gerações futuras. (BAHIA, 2007, p. 47).

Desta forma, o Plano Plurianual Bahia 2008-2011 fundamenta-se no Desenvolvimento Econômico Sustentável, que através de uma articulação entre políticas econômicas e políticas sociais, territoriais e ambientais, teve por função articular projetos estruturantes no que concerne maior apoio a empreendimentos de pequeno e médio porte, ou seja, o Governo da Bahia fomentando a capacidade de gerar oportunidades de negócio, trabalho e distribuição de renda no Estado, promovendo melhorias sustentáveis na qualidade de vida da população baiana, diminuindo as diferenças de gênero, etnia e raça, promovendo o equilíbrio sócio-territorial, inter e intra-regionais, de forma a assegurar também uma sustentabilidade ambiental.

5.3 PLANO PLURIANUAL 2012-2015

O então governador Jaques Wagner (PT-Ba) é reeleito Governador do Estado para o período 2011-2014 e, através da Lei nº 12.504 de 29 de dezembro de 2011 da Bahia, institui o Plano Plurianual 2012-2015, que de acordo ao Art. 2º dessa lei, tem como princípios norteadores a inclusão social, a participação social, a sustentabilidade ambiental, a afirmação dos direitos do

cidadão, o desenvolvimento com equidade, a gestão transparente e democrática e a excelência na gestão.

É importante frisar que no início da construção do PPA 2012-2015, o governo ainda não possuía um documento sistematizado como plano estratégico para o estado, sendo elaborado a posteriori um plano denominado “*Bahia 2023*”, que acabou por fornecer os insumos para a formulação dos enfoques estratégicos desse PPA. O *Bahia 2023* teve em sua base o material do “*Pensar a Bahia 2023 – construindo o nosso futuro*”, que veio para subsidiar o novo plano de desenvolvimento da Bahia até 2023 e acabou por substituir o documento *Resgatando o Planejamento Estratégico no Estado da Bahia*¹⁷.

O Plano Bahia 2023 é o processo de revisão do planejamento estadual de longo prazo, iniciado em 2009 com a realização da série de seminários “Pensar a Bahia”. Ele prossegue, dentro e fora da Secretaria do Planejamento (SEPLAN), com o debate permanente sobre os grandes temas e os principais projetos estratégicos colocados para o Estado e a sociedade baiana. (BAHIA, 2011, p. 37)

Um das principais mudanças ocorridas na composição desse novo PPA, diz respeito à participação social na composição das políticas do plano, a elaboração do segundo PPA-Participativo. Nesse novo Plano Plurianual, o Governo do Estado não apenas incorporou o processo do PPA-P iniciado em 2007, como também aprimorou e ampliou esse processo de escuta social. Um das inovações que contribuíram para o amadurecimento desse processo foi a criação dos 26 Grupos de Trabalho Territoriais (GTT)¹⁸, um para cada Território Identidade, composto por membros da sociedade civil e por integrantes de instituições (BAHIA, 2011).

É de salientar que a escuta social para esse PPA foi além de uma participação de consulta, estando a sociedade também inserida na discussão do formato das plenárias territoriais, na matriz temática empregada e até na mobilização dos atores sociais.

Se, em 2007, houve participação da sociedade civil somente na etapa de consulta, indicação de prioridades temáticas e eleição dos membros do Conselho de Acompanhamento do PPA (CAPP), que ocorreram na plenária territorial, em 2011 essa participação se ampliou, com o envolvimento da sociedade em todas as etapas de construção do plano. (BAHIA, 2011, p. 33).

¹⁷Documento que embasou o modelo de desenvolvimento do PPA Bahia 2008-2011

¹⁸A função do GTT foi promover reuniões para qualificar o público-alvo envolvido e articular a participação.

Outra novidade que melhorou o processo da captação das propostas advindas da participação social foi à utilização da informatização nessa composição. Diferente do ocorrido no PPA 2008-2011, para esse plano foi criado um *software* específico para o armazenamento, tratamento e triagem das propostas do PPA. Nesse novo sistema, o cadastramento dos usuários das secretarias permitia-vos a realização simultânea de varias tarefas com segurança. Com o *software* os acessos às propostas aconteceram de forma online, podendo ser acessadas a qualquer momento pelos usuários, ou seja, a comodidade oferecida pela informatização se mostrou importante para verificação das propostas validadas, tanto para a avaliação quanto para a seleção.

Mais uma questão relacionada a essa participação social, foi a de que o governo após discussão com bases sociais, estabeleceu que a discussão do PPA-P 2012-2015 não contemplaria a mesma quantidade de participantes do PPA-P anterior, pois o estado já tinha desenvolvido uma maior organização social em todos os territórios e as plenárias poderiam ser compostas por representantes dos colegiados territoriais, lideranças sociais legitimadas por suas instituições e por representantes dos poderes públicos municipais e estaduais (SANTOS, 2013).

Diante disso foram realizadas 26 plenárias nos territórios, das quais foram coletadas e cadastradas cerca d 3.288 propostas, sendo que 2.996 propostas vieram dos representantes da sociedade e outras 292 foram coletadas pelos Grupos Institucionais. A SEPLAN validou ao total 1.952 propostas, colocando à disposição das secretarias para análise e incorporação ao Plano (IPEA, 2014).

Destaca-se também nesse processo de elaboração do PPA 2012-2015, o aberto acesso a opinião pública através da internet, pelo site www.ppaarticipativo.ba.gov.br, onde a população teve a opção de indicar prioridades temáticas, através de um processo de votação. O usuário ainda teve acesso à visualização da matriz temática do PPA-P, com os eixos estruturantes (ANEXO B) e Núcleos Temáticos (ANEXO C).

Através dessa participação social mediante a votação online, a SEPLAN conseguiu mapear as prioridades temáticas por território, observando quais temas são mais relevantes para cada território. Cerca de 7.000 indicações foram coletadas no período que o site permaneceu disponível (entre abril e junho de 2011) (BAHIA, 2011).

O Governo do Estado através desse novo PPA buscou uma ampla participação social na elaboração de suas políticas, um aprimoramento da gestão compartilhada, ficando notória a busca do Estado baiano em envolver cada vez mais a sociedade na formulação dos seus planos. Essa forma de fortalecimento entre a parceria Estado e sociedade já é uma tendência cada vez mais forte nas sociedades democráticas modernas, que se mostram cada vez mais abertas a implementação da participação social.

É possível afirmar que uma nova forma de relacionamento entre o estado e a sociedade, na formulação de políticas públicas, está se consolidando no estado da Bahia, o que é uma característica da moderna administração pública. Esta concepção, que reforça a noção de democracia participativa, concebe o cidadão não apenas como um pagador de impostos e consumidor de bens públicos, mas como um corresponsável pelo plano e ações do governo. De fato, os três últimos PPAs, que foram referendados de alguma forma pela sociedade, diferentemente dos PPAs vigentes de 1992 a 2003, evidenciam essa inflexão. (IPEA, 2014, p. 22).

Para esse novo PPA houve também uma mudança significativa no sistema de planejamento. É de se ressaltar que o *Sistema Informatizado de Planejamento* (SIPLAN), que contemplava os três dos módulos integrantes da investigação: PPA, Receita e Acompanhamento, foi substituído a partir de 2013 pelo *Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças do Estado da Bahia* (FIPLAN), um sistema mais moderno, que permite em uma única ferramenta, a sistematização dos processos de elaboração dos instrumentos de planejamento, de monitoramento e de avaliação da execução orçamentária, assim como as ações de gestão orçamentária, financeira, contábil e patrimonial no âmbito da administração pública estadual (IPEA, 2014).

Nesse PPA 2012-2015 é de deixar claro a continuidade do governo em estabelecer um desenvolvimento com equidade social, contudo trazendo um novo modelo de gestão para o Estado, alinhado com o Governo Federal, esse modelo é fundamentado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e estrutura-se nos temas estratégicos. Esse planejamento organizado em temas tem por definição adotar uma lógica intersetorial e transversal das secretarias, permitindo uma maior articulação entre os níveis estratégico, tático e operacional (BAHIA, 2011).

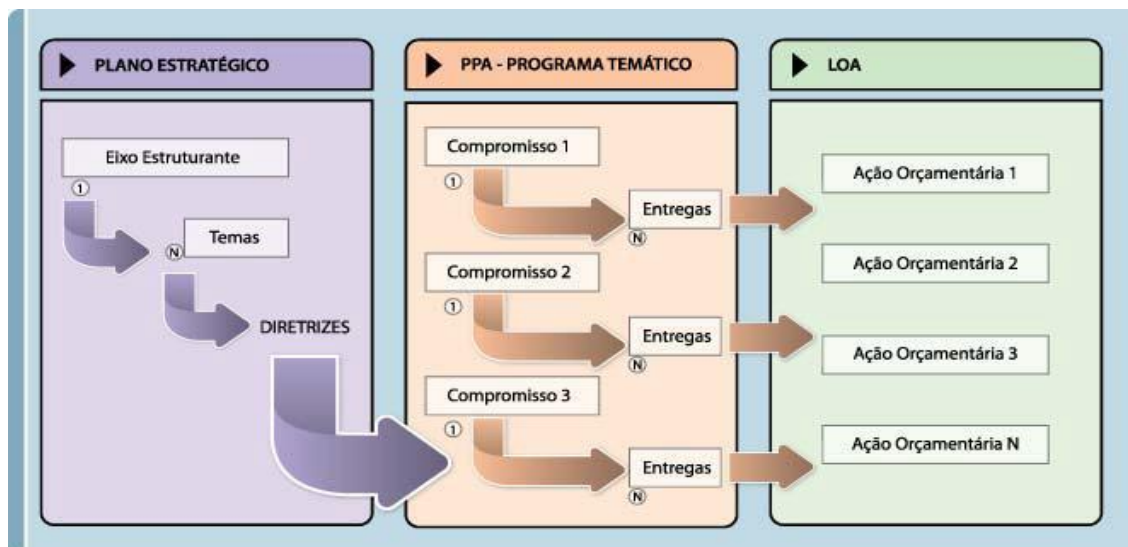
No que tange a estrutura do PPA, o novo modelo do PPA 2012-2015 estruturou as propostas classificadas da sociedade por eixo estruturante, núcleo temático e tema. O Poder Executivo contempla três Eixos estruturantes, com 24 Áreas temáticas e 47 Programas, são estes: Eixo

Inclusão Social e Afirmação de Direitos, com 9 Áreas Temáticas e 24 Programas; Eixo Desenvolvimento Sustentável e Infraestrutura para o Desenvolvimento, com 10 Áreas Temáticas e 18 Programas; Eixo Gestão Democrática do Estado, com cinco Áreas Temáticas e cinco Programas.

Os Eixos Estruturantes que contemplam o Poder Legislativo, Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública, estão compostas respectivamente em três, duas, duas e duas Áreas Temáticas.

A composição estratégica do PPA 2012-2015 ficou da seguinte forma: Eixo Estruturante, Área Temática (Tema), Programa, Enfoque Estratégico (Diretrizes Estratégicas), Ementa, Indicador, Compromisso, Meta, Regionalização, Entrega e Ações Orçamentárias. O Plano Estratégico pode ser visto de forma sucinta na Figura 1.

Figura 1 – Plano Estratégico, PPA 2012-2015



Fonte PPA 2012-2015, p. 40

Outra mudança desse novo PPA, ocorrido através desse alinhamento com o Governo Federal, no que concerne as novas diretrizes e metodologias de planejamento, foi que este Plano deixa de considerar os programas como soluções de problemas e passa a focar na construção de uma agenda propositiva de divergente temas (sociais, culturais, econômicos, logísticos, infraestrutura, urbanos e territoriais (BAHIA, 2011).

O PPA não trabalha com foco em problemas, baseia-se no método adotado pelo governo federal e está estruturado em temas transversais. O tema é a estrutura básica, é estratégico e visa propor programas que consigam dar conta de alterar a realidade para alcançar o futuro desejado. A partir daí, vem o programa temático. (IPEA, 2014, p. 23).

Um fator importante ocorrido nesse Plano Plurianual 2012-2015 foi a composição desses programas. No PPA anterior os 147 programas eram setoriais, ou seja, de elaboração própria das secretarias e neste novo PPA os 47 programas são de governo, podendo ter mais de uma secretaria na composição de cada programa. Este novo modelo torna os programas mais efetivos, pois evita que estando nos moldes anterior, possa ocorrer o caso de ter mais de um programa realizando a mesma atividade e, os programas sendo de governo, há uma melhor efetividade para o cumprimento das metas pelas secretarias, concomitantemente uma melhor eficiência na realização dos programas.

O Modelo do Plano Plurianual 2012–2015 tem como principal característica a articulação entre as dimensões estratégica e tática do planejamento. O desenho conceitual e metodológico elaborado pela Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia – SEPLAN atribui ao novo modelo do PPA características como: respaldo na metodologia desenvolvida pela União; quebra dos paradigmas do binômio programa/ação e programação setorial e da solução de problemas; foco nos fins (bens e serviços para a sociedade) e não nos meios (ações orçamentárias); incorporação das propostas advindas da escuta social e comunicação clara e objetiva dos compromissos de governo. (IPEA, 2014, p. 23).

Através disso, esse novo Plano Plurianual veio para tentar sanar os problemas encontrados no Plano Plurianual 2008-2011 que, não dialogava com a dimensão estratégica; não cumpria o papel da dimensão tática, mas sim da operacional; resultava da consolidação de programas setoriais; dificultava a compreensão da extensão da Política Pública; dificultava a gestão e mensuração dos resultados alcançados; os Programas eram organizados em função de problemas; não esclarecia os desafios para a implementação das políticas, de forma articulada com os resultados (BAHIA, 2011).

Outra mudança ocorrida para planejamento das políticas públicas no Estado, diz respeito à regionalização territorial. Para esse Plano Plurianual 2012-2015 o governo aumentara o número de territórios de identidades para 27, dividindo assim o Extremo Sul e inserindo o território Costa do Descobrimento.

Mapa 3 – Território de Identidade, PPA 2012-2015



Fonte: PPA 2012-2015 Bahia, p.58

Fica então evidenciado no PPA 2012-2015 a continuação do processo de Desenvolvimento Sustentável na Bahia, a sua tendência em aprimorar cada vez mais a participação social através de uma democrática gestão compartilhada, com o comprometimento do Estado em melhorar com eficiência as políticas de governo, os seus programas, através de estratégias mais operacionais e informatizadas.

6 UMA ANÁLISE CRÍTICA/COMPARATIVA DOS INSTRUMENTOS DE ELABORAÇÃO DOS PPAs 2008-2015

6.1 ELABORAÇÃO, REGIONALIZAÇÃO E ESTRUTURAÇÃO.

A análise central desse trabalho é em cima dos dois últimos Planos Plurianuais da Bahia (2008-2015) que mesmo sendo do mesmo governo e tendo o mesmo propósito que é o Desenvolvimento Econômico Sustentável do Estado baiano, a sua estrutura de planejamento sofreu mudanças significativas e, estando este ultimo plano o PPA 2012-2015 alinhado com o planejamento federal, buscou-se por fim aprimorar e preencher os problemas ocorridos no PPA anterior.

O foco central desta análise comparativa se concerne em compreender quais foram as mudanças estruturais na composição desses dois instrumentos de planejamento das políticas públicas do estado, não obstante a isto, também é válido uma análise crítica do PPA 2012-2015, no que tange a operacionalização dos seus programas e políticas públicas.

É de se observar, os dois Planos Plurianuais deram início ao PPA-Participativo na Bahia, mostrando o comprometimento do Governo do Estado em perceber as demandas advindas da própria sociedade, sendo o PPA 2008-2011 o propulsor dessa estratégia no planejamento governamental baiano, o PPA 2012-2015 deu continuidade a esse processo, de forma a aprimorar as políticas públicas através da escuta social.

A participação social no Plano Plurianual 2012-2015 teve o envolvimento da sociedade em todas as etapas de construção do plano, estando inserida na discussão do formato das plenárias territoriais, na matriz temática e na mobilização dos atores sociais, estando ainda aberto para a população através de site aberto, onde a sociedade baiana (após identificar sua territorialização) pôde indicar prioridades temáticas através de votação online.

Ou seja, há no PPA 2012-2015 uma continuação da participação social em detrimento do PPA anterior, como o proposito de gestão compartilhada, demonstrando ser esta a tendência para PPAs posteriores, consolidando um modelo de governança mais democrática.

Outra característica importante foi a mudança da territorialização do Estado. No PPA 2008-2011 eram 26 Territórios de Identidades, passando para os 27 Territórios de Identidade no PPA 2012-2015.

Esse método de territorialização por identidade se mostrou como uma medida inovadora a partir do PPA 2008-2011, com o intuito de promover uma organização espacial com equidade regional para todas as setoriais, essa mesma estratégia de desenvolvimento econômico sustentável através de uma política de desenvolvimento territorial continuaram para o PPA 2012-2015, onde se obteve apenas algumas mudanças estruturais.

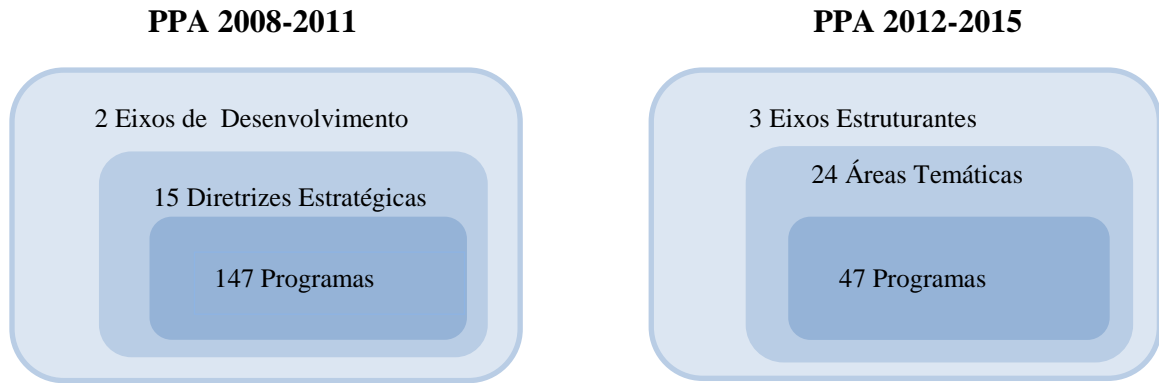
O PPA 2008-2011 teve como modelo do seu mapa estratégico o documento *Resgatando o Planejamento Estratégico no Estado da Bahia 2008-2028 - Um futuro para Todos Nós*, porém esse plano que visava estratégias de desenvolvimento até 2028 acabou por ser substituído pelo “*Pensar a Bahia 2023 – construindo o nosso futuro*”, que serviu de base material para a construção do “Bahia 2023”, plano que subsidiou os enfoques estratégicos do PPA 2012-2015.

Esses dois planos plurianuais da Bahia são instrumentos de planejamento governamental do Estado, institucionalizados pela Constituição Federal de 1989, são também elementos do mesmo governo, porém apresentam enfoques estruturais e operacionais distintos.

O PPA 2008-2011 baseado em uma Visão de Futuro de maior qualidade de vida para sociedade baiana possui dentro o seu mapa estratégico os seus Eixos de Desenvolvimento, sendo que para o Poder Executivo foram formulados 147 programas setoriais, ou seja, programas que foram formulados pelas Secretarias do Estado e que foram distribuídos em 15 diretrizes estratégicas. O PPA 2012-2015 se apresenta em Eixos Estruturantes, sendo que o Poder Executivo possui 47 programas de governo, sendo de competência das Secretarias à inclusão dos seus compromissos e definição das metas, estando esses programas inseridos dentro de 24 Áreas Temáticas.

Ao observar a Figura 2, verifica-se a composição dos programas do Poder Executivo.

Figura 2 – Estrutura Programática dos Planos Plurianuais – Poder Executivo



Fonte: PPA 2008-2011 e 2012-2015

No que tange aos Programas dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, no PPA 2008-2011 estes foram alocados em seis Diretrizes estratégicas, enquanto que no PPA 2012-2015 estes foram estruturados em seus Eixos Estruturantes com suas respectivas Áreas Temáticas.

Poder-se-á observar no Quadro 2, os Programas que compõem esses Poderes/Órgãos:

Quadro 2 - Programas dos Poderes Legislativo, Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública – 2008-2015

Poder / Órgão	PROGRAMAS	
	PPA 2008-2011	PPA 2012-2015
LEGISLATIVO		
Assembleia Legislativa	1-Fortalecimento da Atuação Legislativa	1-Fortalecimento da Atuação Legislativa
Tribunal de Contas do Estado - TCE	2-Fortalecimento do Controle Externo Estadual	2-Aperfeiçoamento do Controle Externo Estadual
Tribunal de Contas do Município - TCM	3-Fortalecimento do Controle Externo Municipal	3-Aperfeiçoamento do Controle Externo Municipal
JUDICIÁRIO		1-Justiça Presente
Tribunal de Justiça	1-Justiça Presente 2-Modernização da Gestão Administrativa e Judicial	
MINISTÉRIO PÚBLICO	1-Modernização das Políticas Organizacional e de Gestão 2-Luta Contra a Criminalidade 3-Direitos da Coletividade em Primeiro Lugar 4-Meio Ambiente: Defesa do Patrimônio Natural	2-Defesa da Sociedade e Garantia da Cidadania Plena 3-Modernização do Ministério Público
DEFENSORIA PÚBLICA	1-Acesso à Justiça Integral e Gratuita 2-Fortalecimento da Gestão da Defensoria Pública do Estado	1-Acesso à Justiça Integral e Gratuita 2-Modernização da Gestão da Defensoria Pública

Fonte: PPA 2008-2011 e PPA 2012-2015

É notório perceber de acordo ao quadro que alguns programas permaneceram os mesmo, alguns outros mudaram seus focos (de Fortalecimento para Aperfeiçoamento; Fortalecimento para Modernização) e outros acabaram por serem reduzidos.

Passa-se então os Programas do PPA 2012-2015 a serem estruturado em Ementas, Compromissos, Regionalizações, Metas e Entregas, estruturação esta que não comportava no modelo do PPA anterior. Em destaque há a inclusão das Entregas, que é a declaração das iniciativas a serem empreendidas para a disponibilização de bens e serviços à sociedade, resultantes da coordenação de ações orçamentárias e outras ações institucionais e normativas (IPEA, 2014).

Em suma, estão inseridos nesse PPA 2012-2015 as Entregas de cada Compromisso (As Secretarias inserem seus Compromisso nos Programas de Governo), pois é através dessas Entregas que serão estabelecidos o elo entre o orçamento e o plano, ou seja, essas Entregas irão gerar as Ações Orçamentárias (onde contém nos seus atributos, unidade orçamentária, objetivo, produtos, meta física, valor e territorialização). Resumindo, a execução dos programas se efetiva através da execução da Lei Orçamentaria Anual (LOA), e para a elaboração da LOA, passa-se a ser necessário uma maior interação entre o plano com a dimensão estratégica através das entregas, dessa forma esse PPA atual tenta superar o modelo orçamento/programa estabelecido no PPA anterior (IPEA, 2014).

Concluindo assim a análise comparativa no que consiste a elaboração, a metodologia de construção, a regionalização e a estruturação do modelo programático de ambos os PPAs, compreende-se aqui não apenas a mudança ocorrida entre ambas, mas também como está sendo elaborado o planejamento das políticas de governo da Bahia, a importância dos Planos Plurianuais como instrumento de planejamento e, como o Governo do Estado busca nesse novo modelo de governança com escuta social, responder as demandas da sociedade baiana.

A partir daqui, o estudo ingressa numa observação mais peculiar em cima do PPA 2012-2015. Através de um relatório realizado pelo IPEA, se poderá identificar alguns gargalos que permeiam esse novo Plano Plurianual, concomitantemente seus desafios.

6.2 BALANÇO CRÍTICO DO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PPA 2012-2015.

É de deixar claro que essa parte consiste em expor um resumo informativo do balanço crítico do PPA 2012-2015 apresentado pelo IPEA em 2014, através de um relatório de Pesquisa intitulado de *Planejamento e Gestão Governamental na Esfera Estadual: uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos PPAs*.

Nesse Relatório, o IPEA através de entrevistas com técnicos e gestores da Seplan e outras Secretarias, analisa os problemas enfrentados na elaboração e gestão do Plano Plurianual 2012-2015 e, é cabível expor de forma sucinta essa análise aqui, já que o PPA 2012-2015 veio para suprir os problemas ocorridos no PPA anterior, é imprescindível verificar os problemas enfrentados nesse novo modelo de PPA.

A pesquisa primeiramente salientou que a rotatividade de gestores do alto escalão dentre as Secretarias tende a prejudicar o planejamento e a execução do que foi planejado, posto que tanto a forma de trabalho quanto a visão pessoal acerca dos projetos estratégicos geralmente diferem entre os gestores. As diferentes abordagens e enfoques metodológicos utilizados pelos antecedentes governos para a elaboração dos seus respectivos PPAs, também contribuíram para fragilizar o próprio processo de consolidação e execução dos Planos Plurianuais.

A partir daí o relatório ratificou a falta da definição e clareza de diretrizes estratégicas oficiais na elaboração do Plano Estratégico Bahia 2023, dificultando o processo de elaboração do PPA 2012-2015. Também foi ressaltado a não prioridade do Governo do Estado a essa questão, até porque o planejamento estratégico de longo prazo na Bahia não é institucionalizado. “As diretrizes mudam e/ou deixam de avançar quando cargos de alto escalão são modificados”.

Outra parte levantada foi à falta de um corpo técnico ou setor técnico especializado em planejamento na maior parte das Secretarias, estando estas voltadas mais para uma cultura de orçamento e execução. Advindo disto, foi colocado que em alguns casos, são as Diretorias Gerais e de Orçamento que ficam responsáveis pela elaboração dos programas do PPA.

Mais uma questão em cheque é a dificuldade de colocar em prática a nova metodologia do PPA, foi descrito a dificuldade de compreensão desse novo modelo pelo corpo técnico, ou seja, o costume com a elaboração dos PPAs anteriores, pode ter se tornado uma barreira para a absorção dessa nova metodologia.

Foi também exposto à importância de se ter aprimorado e consolidado o PPA-Participativo, porém tem que deixar mais claro o tamanho do espaço para decisão dos programas prioritários da sociedade civil.

Nesse sentido, um gestor da política governamental ligado à SEPLAN apontou três desafios para os próximos PPAs: a) questão da escuta social – traduzir a escuta social (que por definição é reivindicatória, míope, econômica e pouco estruturante) em programas estruturantes plurianuais; b) questão de recursos – como viabilizar recursos para transformar a ação num resultado esperado pelo PPA; c) questão de gestão – como ajustar, ao longo do tempo, as prioridades fixadas num determinado momento com a realidade orçamentária de outro momento, e com o grau de execução das ações que estão de fato ocorrendo. (IPEA, 2014, p. 48).

Sobre a parte mais estrutural do Plano, o relatório salientou sobre a inconsistência dos Indicadores e das Metas. Foi relatada a dificuldade em avaliar os programas do PPA (tanto pela SGA-Seplan quanto pelo TCE) devido às inconsistências de alguns indicadores, sendo que ainda há indicadores sem qualquer fonte para a obtenção de informação (entidade ou órgão responsável pelo dado). No que tange as Metas também foi verificado problemas, sendo que há falta de definições mais rigorosas, de descrições mais claras e concisas nos programas.

Por fim, o relatório pontuou sobre o principal desafio da SEPLAN, no que tange ao PPA 2012-2015, que é a retomada da função de planejamento, no qual deverá desenvolver uma relação de atividade mais integrada entre as Secretarias, dentro desta nova perspectiva metodológica.

7 CONCLUSÃO

O Estado como agente normativo se mostrou ao longo da história preponderante no desenvolvimento social e econômico da população, utilizando de formas evolutivas sistemas de planejamento, sempre buscou de forma balizada promover através de suas políticas públicas mudanças no ambiente socioeconômico e urbanístico.

Dentro desta conjuntura do planejamento governamental brasileiro, institucionalizou-se uma importante peça que é o Plano Plurianual – PPA, sendo constitucional e de médio prazo (quadriênio)¹⁹, define-se formalmente como um instrumento entre o Planejamento Estratégico e os Orçamentos anuais, pois este estabelece de forma regionalizada as diretrizes, os objetivos, às metas e ações no qual o Governo alocará seus recursos e investimentos.

O primeiro Plano Plurianual da Bahia foi elaborado para o período de 1992-1995, do governador Antônio Carlos Magalhães, há de citar que na elaboração desse PPA não houve nenhum tipo de participação social, tendo a regionalização das políticas públicas feitas sobre Áreas-Programas. O segundo PPA (1996-1999) foi do governador Paulo Souto, que também não contemplou a participação social e se regionalizou em Núcleos de Desenvolvimento. Em seguida foi o governo de Cezar Borges, com o PPA (2000-2003) se obstinando na tradição de não inclusão social na elaboração das políticas públicas, o estado foi dividido em Eixos de Desenvolvimento. Novamente eleito governador do Estado, o governo de Paulo Souto elabora o PPA (2004-2007) e continua com regionalização por Eixos de Desenvolvimento, porém nesse governo há princípios de uma participação social na elaboração das políticas baiana, mesmo esta sendo bastante restringida e limitada.

É de título de curiosidade destacar, que o viés político dos quatro primeiros Plano Plurianuais até aqui apresentados foram elaborados por governadores do extinto Partido da Frente Liberal (PFL) e os dois últimos Planos Plurianuais no qual converge o foco desse trabalho são do governo do Partido dos Trabalhadores (PT)²⁰.

¹⁹O PPA é instituído para um período de quatro anos, começando no segundo ano do governo vigente e indo até o primeiro ano do governo seguinte.

²⁰O próximo PPA também será de autoria do Partido dos Trabalhadores, tendo como governador já eleito Rui Costa.

Os dois PPAs aqui estudados (2008-2015) são do mesmo governo, porém com estruturas distintas. O PPA 2012-2015, foi elaborado em um alinhamento programático espelhado no PPA do atual Governo Federal, para assim tentar preencher lacunas e resolver problemas ocorridos no PPA 2008-2011.

O PPA 2008-2011 foi marcante ao apresentar pela primeira vez no estado da Bahia o sistema do PPA-Participativo, onde o Estado buscou ouvir as demandas da sociedade através de plenárias nos 26 Territórios de Identidade. Essas plenárias nos Territórios se mostraram bastante significativas, ao momento que um grande número de propostas foram debatidas, analisadas e incorporadas aos programas.

Outra novidade nesse PPA 2008-2011 foi a sua nova regionalização por Territórios de Identidade, onde ao perceber uma não sincronia entre as realizações das ações das secretarias e a adotada pela SEPLAN, buscou-se elaborar uma regionalização única e, junto com agentes da sociedade civil, da agricultura familiar e reforma agrária, foi escolhida a divisão territorial utilizada pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), que teve como principal critério de divisória territorial, as igualdades culturais, sociais e econômicas entre os municípios.

É de ressaltar que esse PPA 2008-2011 foi elaborado em meio a um crítico cenário social, apesar do notório bom desempenho econômico apresentado nos anos anteriores ao plano, foi percebida uma forte concentração econômica na indústria, onde os pequenos agricultores/empreendedores estavam de fora desse “bom” desempenho econômico, sendo também verificado que as condições sociais e ambientais estavam extremamente agravadas. Foi partindo desse princípio de não apenas crescimento econômico centralizado, mas um crescimento para o estado como um todo, com equidade social, em condições que possa melhorar a qualidade de vida da população baiana, que esse PPA 2008-2011 foi elaborado, em torno dos princípios do Desenvolvimento Econômico Sustentável.

Partindo deste norte que o PPA 2012-2015 foi elaborado, tendo em um dos seus pontos-chaves o aprimoramento da escuta social. Neste PPA-Participativo, a participação social se deu em todas as etapas de construção do plano, estando ainda aberta à votação online para a indicação de prioridades temáticas.

Para a realização de seus programas e dos diálogos territoriais, nesse atual Plano Plurianual houve uma mudança na regionalização do estado, passando de 26 para 27 Territórios de Identidade, porém seus critérios de definição são os mesmos.

Esse novo Plano Plurianual foi então baseado em uma nova estrutura programática, a partir de seus Eixos Estruturantes, foram elaborados 47 programas de governo dentro de suas respectivas Áreas Temáticas (Temas transversais com fins estratégicos), ficando de responsabilidade das setoriais a elaboração dos seus Compromissos, Metas e Entregas alocadas de formas afins.

A característica principal do modelo deste PPA 2012-2015 foi à articulação entre as dimensões estratégica e tática do planejamento, passando a ter um caráter mais de planejamento e de menos foco no orçamento, com o intuito de romper com o paradigma do PPA anterior, ou seja, mudar o foco das ações orçamentárias para o foco nas entregas dos fins (bens e serviços para a sociedade).

Apesar destas mudanças no PPA atual em relação ao PPA anterior significar a busca de uma melhor estratégia do Governo Estadual para a realização das suas políticas públicas, fica evidenciado a ocorrência de problemas estruturais e a necessidade de algumas mudanças na concepção deste novo modelo. Falta de clareza nas diretrizes estratégicas na elaboração do Plano Estratégico Bahia 2023, falta de corpo técnico especializado em planejamento dentro de algumas Secretarias, dificuldade de compreensão metodológica por alguns técnicos, inconsistência nos Indicadores e Metas, não clareza em alguns objetivos e falta de Integração entre Secretarias foram alguns assuntos aqui destacados.

Ao submergirmos o PPA dentro de uma visão caracteristicamente teórica (Especificado no Capítulo 2), percebemos que este atinge as três composições postas por Miglioli: *Proposição dos objetivos a serem atingidos; Formulação do modelo do Plano; Formulação das medidas de implantação.*

Continuando nesse raciocínio, ao alocarmos esse PPA dentro das três visões de viabilidade socioeconômica (Coerência Interna, Externa e Política), também há de se perceber que: *Coerência Interna* – Por mais que o PPA atual sofra pressões políticas, a democratização na formulação das políticas públicas e a maior participação social, trazem uma linearidade para o

objetivo dessas políticas. Os programas sendo de governo também colaboram para que haja menos incompatibilidade na definição dos objetivos; *Coerência Externa* – O PPA 2012-2015 em toda sua essência foi elaborado para responder as demandas da sociedade baiana, através de uma Estratégia de Desenvolvimento Sustentável para o Estado; *Coerência Política* – O PPA é institucional, que o torna de fato obrigatório e é o principal instrumento de planejamento do governo no médio prazo, que o torna necessário de ser feito e bem feito.

Por fim, esta monografia buscou demonstrar os instrumentos de elaboração do PPA 2012-2015 em comparação ao PPA 2008-2011, evidenciando suas características e mudanças, analisando suas incongruências e definindo seus êxitos. Não obstante a isso, conclui-se também a afirmação do Estado baiano enquanto agente planejador e fomentador do desenvolvimento socioeconômico, com foco na busca de melhores estratégias para a realização de seus programas e na busca de uma modernização no sistema de planejamento governamental, ao torná-lo cada vez mais estratégico, democrático e participativo.

REFERÊNCIAS

ABREU, Lucas Azevedo. **Planejamento econômico e o papel do Estado no Brasil**. 2006, 47 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharel em Economia) – Faculdade de Economia, UNICAMP, Campinas, 2006.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. A experiência brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (Orgs.). **Planejamento e orçamento governamental**. Brasília: ENAP, 2006. p.191-228. v. 1, cap.3.

BAHIA. **Plano Plurianual 2004-2007**. Salvador, 2003.

BAHIA. **Plano Plurianual 2008-2011**. Salvador, 2007.

BAHIA. **Plano Plurianual 2012-2015**. Salvador, 2011.

BAHIA. Secretaria de Planejamento. **Caderno Seplan, PPA Participativo**: registro de uma história. Salvador, [2012]. Disponível em: <<http://www.seplan.ba.gov.br/wp-content/uploads/2013/01/Caderno-PPA-Participativo-Dezembro-2012.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2014.

BAHIA. Secretaria do Planejamento. **Manual de Orçamento Público (MOP)**. Salvador. Disponível em: <<http://www.seplan.ba.gov.br>>. Acesso em: 15 fev. 2014.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRITO, Gabrielle Santos; MORAES, Vinicius Barbosa de; PORTO, Leonardo Rodrigues. A Contribuição do Planejamento Econômico para o Desenvolvimento do Estado da Bahia: Análise do Plano Plurianual 2008/2011. In: SEMANA DE ECONOMIA, 2012, Vitória da Conquista-Ba. **Anais...** Vitória da Conquista: <http://www.uesb.br/eventos/semana_economia/2012/?pagina=anais>

CARDOSO JR, José Celso.; GIMENEZ, Denis Maracci. Crescimento econômico e planejamento no Brasil (2003-2010): evidências recentes e possibilidades a futuro. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, Brasília, v. 1, n. 2, p. 5 – 20, 2011. Disponível em: <www.assecor.org.br/rbpo>. Acesso em: 10 mar. 2014.

CARNEIRO, Roberto Antônio Fortuna. Avaliação: elemento vital e constituinte do planejamento e da gestão de resultados. **Revista Bahia Análise & Dados**, Salvador, v.12, n. 2, p. 91-100, set. 2002.

CARVALHO JR., Cesar Vaz de. Informação, planejamento e instituições de pesquisa. **Revista Bahia Análise & Dados**, Salvador, v.12, n. 2, p. 15-22, set. 2002.

CARVALHO NETO, José Francisco de. A consolidação institucional do planejamento na Bahia. **Revista Bahia Análise & Dados**, Salvador, v.12, n. 2, p. 7-14, set, 2002.

CASTRO, Marcial Humberto Saavedra. **Rômulo Almeida e a problemática do planejamento**: o planejamento econômico na Bahia (1955-1961). 2010, 138 f. Dissertação (Mestrado em História) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, UFBA, Salvador, 2010.

COUTO, Leandro Freitas. Sistema de planejamento federal: novas respostas para velhos e novos desafios. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, Brasília, v. 1, n. 1, p. 4 – 14, 2011. Disponível em: < www.assecor.org.br/rbpo> . Acesso em: 15 fev. 2014.

COUTO, Leandro Freitas. A evolução do Plano Plurianual e as visões em disputa para o planejamento governamental. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, Brasília, v. 4, n. 2, p. 120 – 131, 2014. Disponível em: < www.assecor.org.br/rbpo> . Acesso em: 14 dez. 2014.

DIAMOND, Jack. Do orçamento por programas para o orçamento de desempenho: o desafio para economias de mercado emergentes. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (Orgs.). **Planejamento e Orçamento Governamental**. Brasília: ENAP, 2006. p. 0-125. v. 2, cap.2.

FERREIRA FILHO, Nixon Duarte Muniz. PPA 2012-2015 do Estado da Bahia: Política pública e efetividade na área da Justiça. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, v. 15, n. 103, ago. 2012. Disponível em: <http://ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leituras&artigo_id=12092&revista_caderno=4>. Acesso em: 18 fev. 2014.

FRIEDMANN, John. Dois séculos de teoria do planejamento: uma visão geral. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (Orgs.). **Planejamento e orçamento governamental**. Brasília: ENAP, 2006. p. 69-111. v. 1, cap.1.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. **A reorganização do processo de planejamento do governo federal**: o PPA 2000-2003. Brasília: IPEA, 2000, 41p. (Texto para discussão n. 726).

IPEA. **Relatório de pesquisa estado da Bahia. Planejamento e gestão governamental na esfera estadual**: uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos PPAs. Salvador: SEI, Brasília, 2014. 71p.

LÁFER, Betty Mindlin. **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 1987.

LOPES, Carlos Thomaz Guimarães. **Planejamento, estado e crescimento**. São Paulo: Pioneira, 1990 . 205p.

LUSTOSA, Paulo Henrique. A avaliação do PPA e do orçamento como instrumentos de gestão – os desafios para o governo do estado da Bahia. **Revista Bahia Análise & Dados**, Salvador, v.12, n. 2, p. 83-90, set. 2002.

MACIEL, Everardo. A crise do planejamento brasileiro. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, v. 117, n. 1, p. 37-48, jun./set.1989.

MARTONE, Celso L. Análise do Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) (1964-1966). In: LÁFER, Betty Mindlin. **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 1987.

MATUS, Carlos. O plano como aposta. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (Orgs.). **Planejamento e orçamento governamental**. Brasília: ENAP, 2006. p.115-144. v. 1, cap.2.

MELO, Elton Bernardo Bandeira de.; MARTINS NETO, Rafael.; SILVA, Marcos de Souza. Dilemas na construção de um modelo de acompanhamento do planejamento governamental. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, Brasília, v. 2, n. 1, p. 5 – 23, 2012.

MIGLIOLI, Jorge. **Introdução ao planejamento econômico**. São Paulo: Brasiliense, 1982, 87 p.

NAVARRO, Cláudio Alexandre de Arêa Leão.; SANTOS, Eugênio Andrade Vilela dos.; FRANKE, Fernando Daniel. A estrutura do PPA 2012-2015. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**. Brasília, v. 2, n. 1, p. 24 – 47, 2012. Disponível em: <www.assecor.org.br/rbpo>. Acesso em: 10 abr. 2014.

PAGNUSSAT, José Luiz. Introdução. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (Orgs.). **Planejamento e orçamento governamental**. Brasília: ENAP, 2006. v. 1.

PAULO, Luiz Fernando Arantes. Comentários sobre o PPA 2012-2015: gestão para resultados ou painel de políticas?, **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**. Brasília, v. 3, n. 1, p. 44 – 64, 2013. Disponível em: <www.assecor.org.br/rbpo>. Acesso em: 10 mar. 2014.

PEDRÃO, Fernando. O planejamento socialmente necessário. **Revista Bahia Análise & Dados**, Salvador, v.12, n. 2, p. 23-36, set. 2002.

POMPONET, André Silva. Envolvimento social na formulação de políticas públicas: o PPA participativo 2008-2011 na Bahia. **Bahia Análise & Dados**, Salvador, v.18, n.1, p.137-145, abr./jun. 2008.

REZENDE, Fernando. **Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução**. Brasília, CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA, jun. 2009. 35p.

SANTOS, Maria Aparecida dos. **A participação social no processo de elaboração do PPA no Estado da Bahia**. 2013, 14 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Pós Graduação em Administração Pública e Gerência de Cidades) – Universidade Internacional, UNINTER, Salvador, 2013.

SILVA, Ninon Fonseca Fernandes da. **Políticas públicas e recursos orçamentários: uma análise dos Planos Plurianuais do Governo da Bahia 2004-2011**. 2012, 180 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Faculdade de Administração, UFBA, Salvador, 2012.

SOUZA, Antônio Ricardo de. As trajetórias do planejamento governamental no Brasil: meio século de experiências na administração pública. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.55, n.4, out./dez.2004.

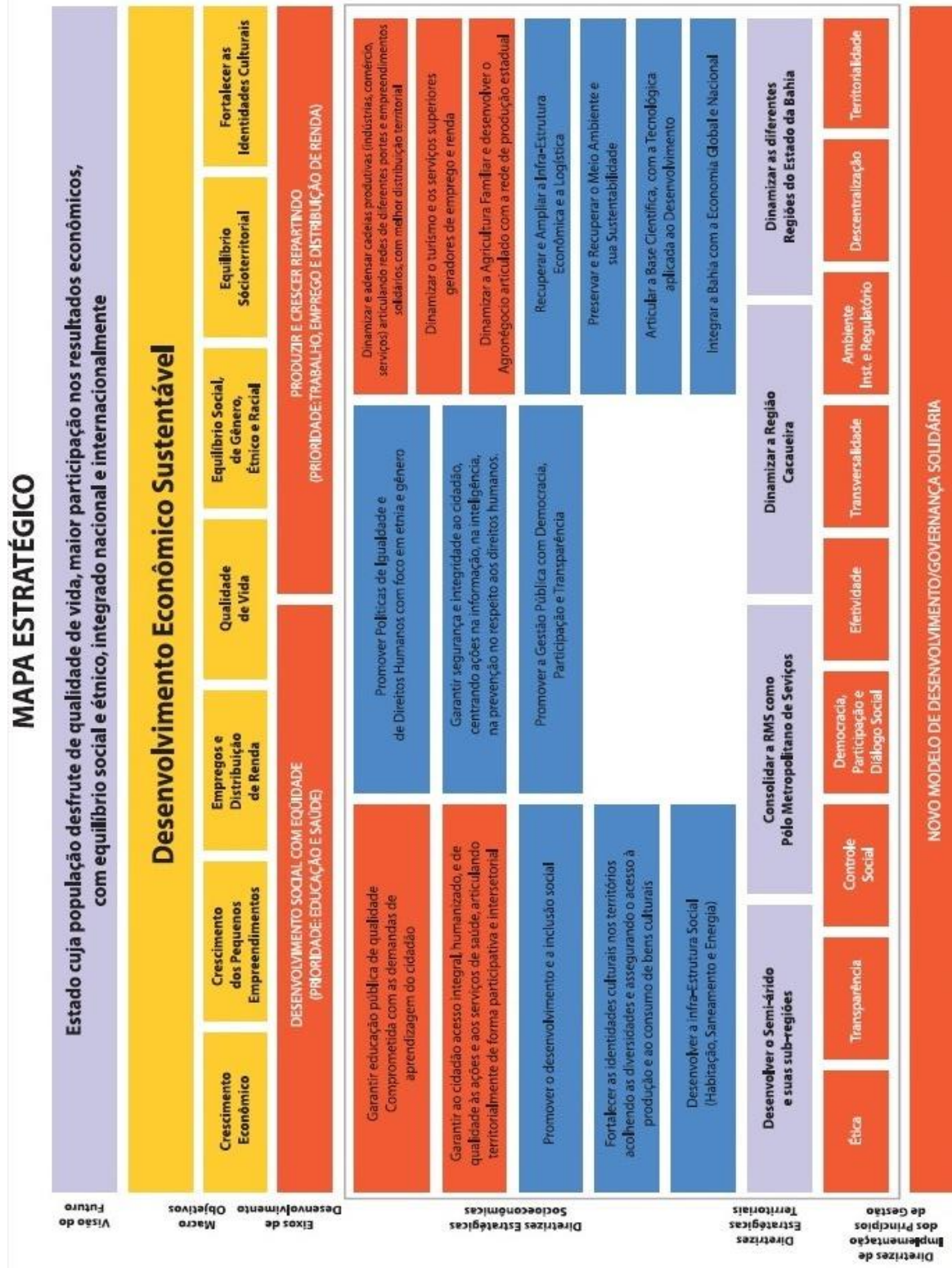
SOUZA, Celina. Sistema estadual de planejamento. **Bahia Análise & Dados**, Salvador, v. 1, n. 2, 1991.

SOUZA, Celina; DANTAS NETO, Paulo Fábio (Orgs.). **Política nos estados brasileiros e gastos sociais: uma análise temporal com corte transversal – 1987 a 2002.** Governo, políticas públicas e elites políticas nos estados brasileiros. Rio de Janeiro: Revan, 2006. p.91-126.

SOUZA, Nelson Mello e. O planejamento econômico no Brasil: considerações críticas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 4, p. 25-71, out./dez. 1984.

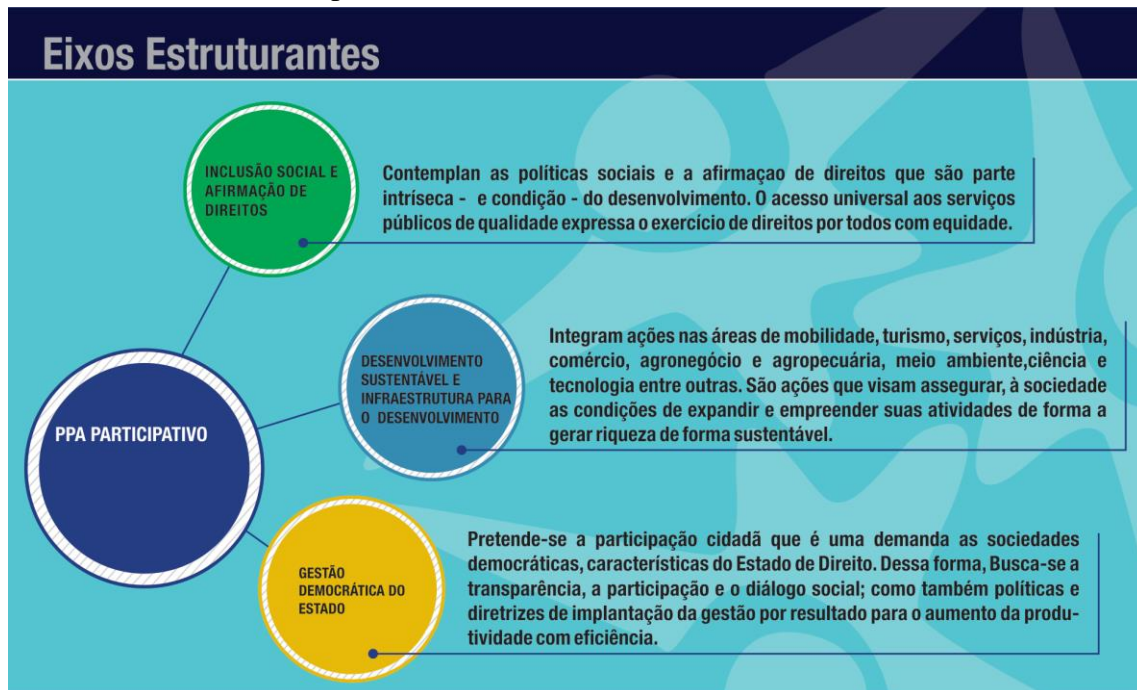
ANEXOS

ANEXO A – Mapa Estratégico, PPA-Bahia 2008-2011.



Fonte: Plano Plurianual Bahia 2008-2011, p. 54

ANEXO B – PPA Participativo e Eixos Estruturantes, PPA-Bahia 2012-2015



Fonte: PPA-Participativo, 2012, p.47

ANEXO C – Núcleos Temáticos, PPA-Bahia 2012-2015



Fonte: PPA-Participativo, 2012, p.47